المنظمات الدولية

دراسة فقهية وتأصيلية للنظرية العامة
للتنظيم الدولى وللأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الإقليمية

تأليف
دكتور
جعفر عبد السلام
أستاذ القانون الدولى
ورئيس قسم القانون العام
بجامعة الأزهر
والمحامى أمام المحاكم العليا

الطبعة السادسة

القاهرة
دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

إهداءات ٢٠٠٣

شار/ احمد رفعت خفاجى

القاهرة

المنظمات الدولية

دراسة فقهية وتأصيلية للنظرية العامة
للتنظيم الدولى وللأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الاقليمية

تأليف

دكتور
جعفر عبد السلام

أستاذ القانون الدولى
ورئيس قسم القانون العام
بجامعة الأزهر
والمحامى أمام المحاكم العليا

الطبعة السادسة

القاهرة

دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة الطبعة السادسة

هذه طبعة أخرى من كتابى المنظمات الدولية ، أقدمها أساسا لأبنائى طلاب كليات الشريعة والقانون بجامعة الأزهر ، كما أقدمها هذا العام لأول مرة لأبنائى طلاب كلية الحقوق جامعة طنطا بعد عدة سنوات قضيتها فى تدريس مادة القانون الدولى بهذه الكلية .

واذا كان جانب من هذا المؤلف سيذهب الى المشتغلين بالقانون الدولى والتنظيم الدولى بمصر وبالدول العربية ، الأمر الذى يقتضى توسعا فى عرض القضايا والمسائل الرئيسية والتفصيلات الخاصة بمشاكل التنظيم الدولى وهى الآن كثيرة ومتنوعة ، الا أن التوجه به الى الطلاب أساسا يجعلنا نفكر أكثر فى ضرورة الاقتصار على المبادىء والوقوف على الكليات وهو ما جعلنا نأخذ طريقا وسطا فنعرض الأصول والمبادىء ولا نتوسع فى التفصيلات وان عرضنا لكثير من القضايا الجديدة والتطورات التى مرت بها نظرية التنظيم الدولى .

والله يوفقنا دائما الى ما فيه خدمة قومنا وطلابنا .

المؤلف

خطة الدراسة :

رأينا أن تكون دراسة المنظمات الدولية من خلال ثلاثة كتب ، نعرض فى الكتاب الأول ، للنظرية العامة للمنظمات الدولية وفى الثانى الأمم المتحدة • أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة المنظمات الاقليمية والمتخصصة •

وبالنسبة للكتاب الأول سيسبق دراسة للنظرية العامة ، باب تمهيدى سنقوم فيه بالتعريف لظاهرة المنظمات الدولية ونبين كيف وجدت وكيف تطورت مع ايضاح الوضع الذى توجد عليه المنظمات فى الوقت الحاضر ، ثم نعرض لدراسة أنواع هذه المنظمات، والشخصية القانونية لها •

وبالنسبة للنظرية العامة للمنظمات الدولية سنقوم بدراسة البنيان الداخلى للمنظمات أو ما نسميه بالعلاقات الداخلية فى المنظمة الدولية حيث سنتناول بالدراسة المبادىء التى تحكم الاسهام فى المنظمة الدولية وطريقة تكوين الأجهزة وعمل الموظفين الدوليين ثم طريقة صناعة القرار فى المنظمة وكيف ينفذ وسنخصص لذلك الباب الثانى فى الدراسة • أما الباب الثالث فسوف ندرس فيه العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية لنبين الروابط التى يمكن أن تقوم بين المنظمات الدولية بعضها البعض والمنظمات الدولية والدول ، وهكذا ندرس صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، ووسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية •

وبالنسبة للأمم المتحدة ، فسوف نخصص لدراستها الكتاب الثانى لندرس فى فصل تمهيدى نشأة المنظمة والطبيعة القانونية لها ، وندرس فى الباب الأول مناهج تحقيق السلم والمبادىء التى تقوم عليها الأمم المتحدة ، أما الباب الثانى فسوف نخصصه لدراسة الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة حيث ندرس العضوية فى المنظمة وأسلوب توزيع الاختصاصات بين أجهزتها والمداولات فيها •• الخ •

أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة الوكالات المتخصصة والمنظمات الاقليمية ، فنتناول فى باب أول دراسة الوكالات المتخصصة ونتناول فى باب ثان دراسة المنظمات الاقليمية •

الباب التمهيدى

فى

ظاهرة المنظمات الدولية

المبحث الأول

تعريف المنظمة الدولية

المنظمة الدولية هى هيئة دائمة تنشئها الدول لممارسة اختصاصات دولية فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين •

والواقع أنه بتحليل هذا التعريف يتبين أنه يشترط لقيام منظمة دولية توافر العناصر الآتية :

العنصر الأول : هو عنصر التنظيم ، فالمنظمة الدولية تعبر عن وجود شخص قانونى له حقوق وعليه التزامات ، ولابد لتوافر ذلك من اقامة كيان يمكنه أن يمارس هذه الحقوق وأن يلتزم بهذه الواجبات•

ويعبر الفقه الدولى عن هذا العنصر بتطلب أن يتوافر شرط الارادة الذاتية ، والاستمرار لقيام المنظمة •

ويقصد بالارادة الذاتية أن يكون للمنظمة القدرة على التعبير عن رأى مستقل عن آراء الدول المكونة لها ، فرغم أن الذى يسهم فى تكوين ارادة المنظمات الدولية هى الدول الأعضاء فيها ، الا أنه يجب أن يكون المحصلة النهائية لما يصدر من المنظمات ، مختلفا عن رأى كل دولة على حدة •

ويترتب على ذلك أن آثار التصرفات التى تجريها المنظمات لا تنصرف الى الدول الأعضاء كل منهما على حدة ، بل الى المنظمة

نفسها باعتبارها شخصا قانونيا دوليا يستقل فى حياته القانونية عن الدول التى أقامته لتحقق من وراء اسهامهافى عضويته هدفا أو أهدافا معينة .

وقد ثار خلاف فى الفقه حول مدى توافر الارادة والشخصية القانونية بالتالى للمنظمة اذا كان يلزم صدور قراراتها بالاجماع . واتجه فريق الى القول بأن الارادة المستقلة لا تتوافر فى هذه الحالة . بل نكون بصدد ارادة مستقلة لكل دولة . ولانكون بصدد منظمة دولية. وانما أقرب الى وضع المؤتمرات لأن ما ينتج من المؤتمر يمثل اتفاقات تعتمد على ارادات الدول الأعضاء . وتأخذ منها قوتها الملزمة وترتبط بمواثيقها الصريحة عليها ، وتخضع لشروط الصحة والنفاذ الخاصة بالمعاهدات . واتجه فريق آخر الى القول بأن الارادة الذاتية توجد هنا أيضا ، لأن ارادة المنظمة تنصرف دائما الى احداث أثر معين ، بينما لا تنصرف ارادة الدول المشتركة فى التصويت الا الى مجرد واقعة التصويت ذاتها لذا فان دور ارادات الدول هنا مجرد الاسهام فى تكوين ارادة المنظمة ، وتقوم المنظمة نفسها بالتعبير عنها كشخص قانونى مستقل .

أما عن الشرط الثانى المتطلب لوجود التنظيم فهو شرط الاستمرار أو ما يعبر عنه أحيانا بشرط الدوام . ويقصد بهذا الشرط أن توجد المنظمة لتحقيق أهداف تستغرق وقتا طويلا ، وليس مهمة تنفض بعد تحقيقها . ويتطلب ذلك أن تعمل أجهزة المنظمة أو بعضها بشكل دائم .

ومع ذلك لا يعنى ذلك أن تعمل المنظمة الى الأبد ، فان التأبيد مسألة لا تتفق مع طبيعة الحياة ، ولكن لابد أن تستمر لفترات طويلة تتمشى مع وجود أهداف ومصالح ذات طبيعة مستمرة .

ويميز هذا العنصر المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى ، فالمؤتمر يعقد عادة لمهمة خاصة ينتهى بانتهائها ، بخلاف المنظمة التى تحقق أهدافا ذات طبيعة مستمرة .

العنصر الثانى ــ العنصر الدولى :

ان عنصر التنظيم أمر لازم فى أى منظمـــة دولية أو داخلية ، أما الذى يميز المنظمات الدولية عن الوطنية ، فهو الصفة الدولية لها ، وتبدو هذه الصفة فى مسألتين :

(أ) الاسهام الحكومى : فلابد أن تكون الدول هى التى أنشأت المنظمة لذا فالصفة الحكومية فى المنظمات أساسية ، ويعبر عن دلك بأن المنظمات الدولية تقوم على أساس اتفاق حكومى ، أو أن المنظمة تقوم عن طريق معاهدة دولية ، ومن المعلوم أن الدول وحدها هى التى تملك الدخول فى المعاهدات الدولية •

المنظمات الدولية غير الحكومية :

ويميز هذا العنصر المنظمات الدولية عن العديدمن الهيئات الأخرى التى تنشأ فى المجتمع الدولى ، ولكن لا تخضع لقواعد القانون الدولى ، ولا تنشأ على الخصوص بنـــاء على اتفاق حكومى (١) ، وأن عملت فى حقول متشابهة لتلك التى تعمل فيهـــا المنظمات الدولية وهى المنظمـــة الدولية غير الحكومية أو المنظمات الدولية الخاصة •

وقـــد سبق أن ألمحنـــا الى أن هذه المنظمات الخاصة هى التى نبهت الدول الى أهمية تكوين المنظمات العامة ، وتخضع المنظمات غير الحكومية للأنظمة الداخليـــة لدولة معينة أو لعـــدة دول ، ومع ذلك يوجـــد تعاون وثيق بينها وبين المنظمات الحكومية ، اما بأنها تلعب دورا فى تشكل أجهزتها ، أو بوجود علاقات واسعة بشكل عام بينهمـــا

---

(١) عرف المجلس الاقتصـــادى الاجتماعى المنظمات الدوليـــة غير الحكومية فى قراره الصادر فى ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ بأنها « كل منظمة دولية لم تنشأ بطريق الاتفاقات فيما بين الحكومات تعتبر منظمة دولية غيرحكومية »

فى نطاق الامداد بالمعلومات أو تبادل الوثائق أو أية مهمة أخرى (١) •

وقـد نظم ميثاق الأمم المتحـدة العلاقة بين المنظمات الدولية غير الحكومية وبين الأمم المتحدة فى المـادة ٧١ التى نصت على أنه . « يجوز للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخـذ التدابير اللازمة لاستشارة المنظمات الدولية غير الحكومية فى المسـائل التى تدخل فى حـدود اختصاصه » • وقـد أقام المجلس بالفعل نظاما للتشاور مع هذه المنظمات للاسـتفادة من خبراتها فى مجالات اختصاصـه (٢) • كما أن العديد من المنظمات الدولية الحكومية تسمح للمنظمات الدولية غير الحكومية بأن تساهم فى أعمالها عن طريق نظام استشارى ، وبأبداء آراء غير ملزمة •

على أنه من المناسبأن نشـير الى ضرورة التمييز بين المنظمات الدوليـة غير الحكومية ، وأنواع أخرى من الهيئـات التى تتكون من الأشخاص فى النطـاق الدولى ، مثال ذلك الشركات والمؤسسات التى

---

(١) احمد سويلم العمـرى ، الأمم المتحـدة والهيئات غير الحكومية مجلة السياسة الدولية ، ابريل ١٩٦٨ ص ٩٤ .

(٢) وضع هـذا النظام فى البداية بقرارات من المجلس اصـدرت فى ٢١ يونيو ١٩٤٦ و ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ . وقـد أصـدر المجلس نظاما جديدا فى ٢٥ يونيه ١٩٦٨ وبمقتضى هـذا النظام الجـديد وضعت شروط دقيقة لمن يتعامل معهم المجلس تتصل بالممثلين وبطريقة تمويل الأمم المتحدة لها ، وبالأهداف التى تتخـذها . ويقوم المجلس بالرقابة على أعمالها ، حيث يمكن أن يصـل بهـا الى الوقف من النظام الاستشارى أو الشطب منه . كما قيـد المجلس طريقـة التمثيل والتعاون عن طـريق التصويت الاستشارى ويبدو أن الدافع الى ذلك هو الحرص على تركيز الأنشـطة المبعثرة ، وربطها بالأنشطة التى تستهدفها الأمم المتحدة فى الميدان الاقتصادى والاجتماعى ، راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، ص ٢٢٤ .

يراجع فى شرح أبعاد المشـكلة مؤلف مارسيل ميرل السابقـة الاشارة اليـه ص ٣٢٥ ، ومقالا له بالمجـلة المصرية للقـانون الدولى ، المجلد ٢٧ بعنـوان :

« Firmes multinationales et relations internationales ». p. 40.

تتكون فى داخل الدول بقصد القيام بعمليات استثمارية فى الخارج ، بل أن منها مؤسسات خاصة تسعى لتحقيق أهداف تتصل بالحياة الدولية بشكل عام مثل مؤسسة كارنيجى ، ومؤسسة فورد الأمريكيتين.

والمميز الرئيسى بين هذه المؤسسات والمنظمات الدوليه غير الحكومية يتصل بالهدف ، فهو الربح أو الدفاع عن المصالح الخاصة فى الأولى ، ورعاية مصالح عامة تتصل بالمجتمع الدولى فى الثانية .

(ب) وظائف المنظمات الدولية :

العنصر الهام الثانى الذى يجب توافره للحكم على توافر الشخصية القانونية للمنظمات ، هو أن تمارس وظائف يحكمها القانون الدولى وترتبط الوظائف التى تقوم بها المنظمات بالأهداف التى يسعى التنظيم الدولى الى تحقيقها بشكل عام فى هذه المرحلة من مراحل تطوره ، وسنبحث هذه الأهداف فى البداية ، ثم نبحث بعد ذلك الصيغ المختلفة لاختصاص المنظمات الدولية .

أهداف المنظمات الدولية :

من العناصر الأساسية لقيام أية منظمة دولية أن يكون هناك هدفا يبتغيه الأطراف من انشائها ، ويمكن أن نجد هدفين رئيسيين يقبعان وراء انشاء أية منظمة ، هما اما تحقيق السلم أو تحقيق الأمن الدولى .

هدف تحقيق السلم الدولى :

ان نظرة فاحصة لكل المجهودات التى تبذل فى النطاق الدولى ترينا أن المفكرين والدول يحاولون أن تتجنب ويلات الحروب التى جلبت على الانسانية مرتين خلال جيل واحد أحزانا يعجز عنها

الوصف(١) • ويعـد هـذا هو الهدف الرئيسى لكل المنظمات الدولية ، بل ان من الفقهـاء من يربط كل أنشـطة المنظمات الدوليـة بهـذا الهـدف (٢) ، وذلك على أسـاس أن تحقيق الرفاهيـة أو الكفـاية الدولية انما يسـتهدف فى النهـاية تحقيق السـلم الدولى او تجنب ظاهرة الحرب • ويبـدو أن هـذا المنطق هو ما أخـذ به ميثاق الأمم المتحـدة ، ذلك أن « الآباء المؤسسين للأمم المتحـدة كانوا مستعدين استعدادا واضحا لمحاولة كل وسـيلة تبشر بالأمل فى الاسـهام فى توفير الظروف المواتية للسـلام ، كما أنهم كانوا مسـتعدين لرفض الاعتمـاد الكلى على وسـيلة واحـدة بمفردها ، وما دام تركيب مجتمعنـا الراهن شـبيه ببندقيـة متعـددة الطلقات ، لا ببندقيـة ذات طلقـة واحـدة ، انطلاقا من الارتيات فى صـحة تصويب هـدف أى امرىء نحو أى حل ، وتفضيل السماح باطلاق عـدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العـام للمشكلة ، على أساس أننـا لا نعرف أى اتجاه للسلام هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن تصيب الهدف ولا تطيش كل الطاقات (٣) •

ولذلك فان الميثاق قـد أخـذ بعدة مناهج لتحقيق السلم الدولى هى منهج التسوية السلمية للمنازعات ، منهج الأمن الجماعى ، منهج نزع السلاح ، والمنهج الوظيفى ، على ما سـوف نفصل فيما بعـد •

وأساس اهتمام المنظمات الدوليـة بمنع ظـاهرة الحرب ، هو التطـورات العـديدة التى ألمحنـا اليها فيما سـبق ، وجعلتهـا

---

(١) ديباجة ميثاق الأمم المتحدة •

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة عبد الله العريان ص ٣٠٠ •

(٣) يراجع فى التفاصيل : كلود النظام الدولى والسلام العـالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله العـريان ، القاهرة ١٩٦٤ ، ص ٣٠ وما بعـدها الدكتور حسن الجبلى ، مبادىء الأمم المتحـدة وخصـائصها التنظيمية ، معهد الدراسـات العربية القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٣٥ وما بعدها •

تتسم بطابعين رئيسيين هما طابع العالمية ، والشمول ، وبالنسبة لطابع العالمية ، فان الحرب الحديثة اذا ما قامت فى منطقة نجدها تمتد بسرعة الى غيرها من مناطق المعمورة ، نتيجة لاعتبارات عديدة ، ويزيدها الآن الانقسام القائم فى العالم بين معسكرين شرقى وغربى ، وانضواء معظم الدول تحت حماية أحدهما • وبالنسبة للشمول ، فان الحروب اليوم أصبحت تمس الأمة المحاربة فى جميع أفرادها ، وتسخر لها كل موارد الدولة من مصانع ومناجم وحقول ووسائل نقل وقوى بشرية ، كما أن كل سكان الدولة يساهمون بوسيلة أو بأخرى فى المجهود الحربى ويتعرضون بشكل واضح لأخطار الحرب خصوصا بعد أن استعملت أسلحة تدمير جماعية كالغازات السامة والقنابل الذرية والهيدروجينية ، وبعد أن تطور السلاح الجوى وسلاح الغواصات واكتشفت الصواريخ بعيدة المدى ، وظهر أثر الروح المعنوية فى كسب الحروب ، وكل ذلك ينذر بعدم احترام القواعد التقليدية لقانون الحرب والتى تميز بين المحاربين وغير المحاربين ، وتضع أحكاما لحماية الآخرين(١) •

لذلك كان من الطبيعى أن يرتبط انشاء المنظمات الدولية ذات الطابع العالمى بقيام ظاهرة الحرب ، وكان مطلب تحقيق السلم الدولى هو المطلب والهدف الرئيسى الذى نجده فى مواثيق معظم المنظمات الدولية ، حتى تلك التى لا صلة مباشرة بين اختصاصها ومنع ظاهرة الحرب •

ونجد تأثير هذا الهدف واضحا على اختصاصات المنظمات الدولية ذات الطابع العالمى والاقليمى على السواء فجميعها تضع مناهج لحل المشاكل بين الدول بالطرق السليمة ، ولقمع العدوان • أو ما يسمى منهج الأمن الجماعى •

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ١٩٦٧ ، ص ٢٠ — ص٢١

هدف الأمن الدولى :

ونقصـــد بالأمن الدولى هنـــا مفهوما خاصا ، هو تهيئة الأحوال لقيام الســـلم الدولى أو لمنع ظاهرة الحروب ، فبينما نرى الهـــدف الأول يتجه مباشرة الى ظاهرة الحرب ، نجـــد أن هـــذا الهدف يعالج المشكلة بشكل غير مباشر ، ويتجـــه الى تقوية التعـــاون بين الدول بقصد تحقيق الظروف التى تتحسن فيهـــا العلاقات بين الدول ، على أساس أن ذلك يؤدى فى النهـــاية الى تحقيق الســـلم ومنع الحرب •

وكذلك يفرق بين السلم السلبى Negative Peace والسلم الايجابى Positive Peace على أســـاس أن الأول يهتـــم بكيفية ابعاد الدول عن بعضها البعض حتى لا تتحارب • فى حين أن الثـــانى يهتم بوضـــع أنظمة تقربها من بعضـــها البعض حتى تتعاون وهو يعتمـــد على دور المصـــالح المشـــتركة للمجتمع الدولى ، يركز عليهـــا ويقويهـــا حتى يقوم النظـــام الدولى على صرح متين ، لا يمكن هـــدمه بسهوله • ويقوم هذا الاتجاه على أساس أنه من المشـــكوك فيـــه امكان منـــع الحرب بأسلوب السلم السلبى ، طالمـــا ظلت الأسباب التى أوجدتها قائمة ، لذا من الضرورى أن يقوم نظـــام للعـــدالة مقبول بشـــكل عام من الدول (١) •• a commonly accepted order of justice

وقـــد استخدم الميثاق اصطلاحى الســـلم والأمن الدوليين بشكل لا يعنى الترادف ، وانما ينطـــوى على أن الميثـــاق أراد بكل من هاتين العبارتين معنى متميز عن الآخر (٢) •

---

(١) حسن الجبلى ، مبادىء الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٣٦

(٢) نلاحظ انه فى معظم النصـــوص التي ورد فيها السلم الدولي ، اقترن ذلك بعبارة الأمن الدولى (المواد ١ فقـــرة ١ ، ٢ فقـــــرة ٦ • ١١ فقـــرة ١ ، ٢ ، ٣ مما يبين عن أن الميثـــاق قـــد اراد بكل من هاتـــين العبارتين معنى مختلف • ويراجع فى التفاصيل :

J. M. Domenach, our moral involvement in development U. N. information, New York 1971, p. 8.

والى جانب تعهد شعوب الأمم المتحدة بقبول مبادىء معينة ورسم الخطط اللازمةلها ، حتى لا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة « ديباجة الميثاق » ، وامتناع أعضاء الهيئة جميعا عن التهديد باستخدام القوة أو باستخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة • أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة (المادة الثانية فقرة ٤) ، تعهدت هذه الشعوب كذلك بأن يبينوا الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى (ديباجة الميثاق) •

وهكذا ففى عالم ملىء بالمنازعات ، وممزق بالمتناقضات لا يكفى أبدا أن نعلن أن الحرب ممنوعة ، كما لا يكفى أن ننشأ جهازا تنظيميا تعرض عليه المنازعات التى تقوم بين الدول • فالى المدى الذى تظل فيه المشاكل المتصلة بالمصالح الحيوية لا تطرح ، فان السلام لا يمكن أن يستمر • وبعبارة أخرى فانه فى عصر يتميز بالتهديد باستخدام السلاح الذرى والفناء الشامل لا مكن أن يستمر العالم الا بازالة جذور المنازعات التى يؤدى استمرارها الى العنف ، ويفرض ذلك على المجتمع الدولى أن ينشىء أنماطا جديدة من التعاون وأن يقر مبادىء يمكنها أن تحكم الظروف الدولية المتغيرة • وعلى حد تعبير هامبرو ، فان على « كل دولة أن تتعلم كيف تلائم نفسها مع المصالح المشتركة للمجتمع الدولى • ان علينا أن نتحقق من أن استقلالنا المتبادل سوف يحتاج الى تضامن دولى أكبر فى المستقبل • لقد انقض البناء المتهاوى للمجتمع الدولى القديم ، وينبغى على القانون الدولى أن يعنى بشكل جدى بالنقائص الأساسية للمجتمع المعاصر والتى تقود بالأشخاص فى النهاية الى استخدام العنف » •

ويسلم جمهور الفقه الآن بأن الأمن لا يتحقق الا بحل مشكلة الفقر • فالظلم الشديد الناتج عنه — والذى يشمل معظم الدول ،

لا يمكن احتماله الىالأ بد ، واذا ما بلغ درجة حادة فى مجتمع ما ، وأحس به المستضعف ، فانه قـد يسـوقه الى اسـتخدام العنف • وهدا العنف لا يمكن منعه بأية وسيلة من وسائل القهر أو القمع • كمالا يمكن حصر أضراره فى نطاق الدولة التى يوجـد فيها • فهـو يؤثر فى مصالح المجتمع الدولى ككل ويضر بها على حـد سواء (١) •

ونجـد هـذا المعنى فى عديد من مواثيـق المنظمـات الدوليـة والمتخصصة • ونذكر منها تلك العبـارة التى جاءت فى ديباجة منظمة الأمم المتحدة للتعليم والعلوم والثقـافة (اليونسكو) « ولمـا كانت الحروب تنشـأ فى أذهان البشر ، فانه ينبغى أن تقـوم فى أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام » •

وهكذا وجـدت المنظمات الدولية بمختلف أنواعهـا لتعبر عن حاجة أخرى ماسـة للمجتمع الدولى ، حاجته انى التعاون بين مختلف الدول • بتركيز الانتباه الى نواحى الاهتمامات المشتركة للبشريه ، وبغرسها عادات التعاون التى تؤهل الكائنات الانسـانية ، وتعـدها للاضطلاع بتيسـير نظام للعـلاقات الدوليـة يحل فيـه توقـع التعـاون المشترك الايجابى ، محل توقـع النزاع العقيم • وأنشـئت الوكالات المتخصصة بذلك نظاما من المزايا المتبـادلة ، والتى تبـدو ذات قيمة كبيرة جـدا فى نظر المستفيدين منهـا • الى الحـد الذى يجعلهم يتجنبـوا الانشـقاق عنه وتقويضه بالسماح بالالتجـاء الى الحرب •

ويتصـل بتحقيق الأمن الدولى تخليص العـالم من الظـاهرة الاستعمارية التى سـادت خلال القرن المـاضى وأدت الى سـيطرة

---

(١) يراجع فى التفاصيل :

W. Verwey, economic development.
Peace and International law, Assen 1972, pp. 7.

القوة على الحياة ، وعملت على اخضاع شعوب عديدة لمعاملة غير انسانية . لذا نجد دوافع التحرر والاستقلال أحد الدوافع الهامة لقيام المنظمات الدولية على ما يتضح فى ميثاق منظمة الوحدة الافريقية الذى نصت المادة الثانية فيه على أن أهداف المنظمة :

١ — تنمية وحدة أفريقيا وتضامنها .

٢ — الدفاع عن سيادتها وسلامة أراضيها واستقلالها .

٣ — القضاء على الاستعمار فى جميع أشكاله من القارة (١) .

المبحث الثـانى

نشأة المنظمات الدولية وتطـورها

ينصرف اصطلاح المنظمات الدولية الى تلك الهيئات الدائمة التى تتفق مجموعة من الدول على انشائها للاضطلاع بشأن من الشـئون الدولية المشـتركة ، والتى تكتسب اسـتقلالا ذاتيا عن الدول التى أنشأتها(١) وتثير هذه الهيئات العديد من المشاكل حول شـخصيتها القانونية ، والارادة الذاتية التى تتمتع بها ، والاختصـاصات التى تستطيع ممارستها ... الخ . والتى ستكون لنا وقفة طويلة عندها . ولكن ما يعنينا الآن هو ايضاح الوقت الذى نشأت فيه هذه المنظمات وكيف تطورت فى الحياة الدولية ، والدوافع الأساسية التى أدت الى قيـامها(٢) .

نشـأة المنظمات الدوليـة :

يمكن أن نرجع نشأة المنظمات الى فكرة المؤتمر الدولى فهى ليست فى الواقع الا امتدادا لهذه المؤتمرات ، بعد اعطاء عنصر الدوام لها ، عن طريق تطورات حدثت فى نطاق أمانات المؤتمرات . ومـن المعروف أن المؤتمرات تعالج المسائل المشتركة للدول ، وهى تستجيب للمطالب العملية وتتخذ قراراتها بالاجماع . لذا فهى تبحث عن اتخاذ موقف مشترك أكثر من كونها تمارس سلطة فعلية ، انها تحـاول الحصول على مواقف متسـقة للدول ، ولكنها لا تفـرض عليها ارادة خارجية . ولكن المنظمات الدولية استطاعت أن تحصل على ارادة ذاتية مستقلة عن الدول ، وسكرتارية مستقلة ، وقرارات تتخذ بالأغلبيـة البسيطة أو الموصوفة ، وأجهزة مكونة من أشخاص أخرى غير ممثلى

---

(1) Abdullah El - Erian, The Legal organization of international society, sornsen, manual of public international law 1968, P. 57.

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٦ .

الدول ، وسلطات ذاتية ناتجة عن تفويض حقيقى من الدول ... الخ.

ويبقى أن نبحث عن الوقت الذى تحقق فيه هذا الوجود ، وهو النصف الثانى من القرن التاسع عشر ، والذى وجدت فيه أكثر من منظمة دولية . وأخذت هذه المنظمات تتطور بعد ذلك لتتخذ أساليبا وأشكالا جديدا .

مراحل تطور المنظمات الدولية :

مرت ظاهرة المنظمات الدولية مراحل أساسية :

المرحلة الأولى : هى تلك التى تبدأ من مؤتمر فينا عام ١٨١٤-١٨١٥ وحتى بداية الحرب العالمية الأولى ، بالرغم من أن التطور الفعلى للمنظمات الدائمة لم يحدث حتى النصف الثانى من القرن التاسع عشر .

والمرحلة الثانية : هى مرحلة ما بين الحربين العالميتين التى شهدت انشاء عصبة الأمم ومنظمة العمل الدولية فى اتفاقية فرساى ، والتى امتدت الى انشاء محكمة العدل الدولية الدائمة ، لتنتهى بقيام الحرب العالمية الثانية .

أما المرحلة الثالثة : فهى تبدأ من نهاية الحرب الثانية وتمتد حتى اللحظة الحاضرة ، وهى التى شهدت قيام منظمة الأمم المتحدة والعديد من المنظمات الأخرى .

وكل مرحلة من هذه المراحل التاريخية قد أعطت مساهمتها فى تطور ظاهرة المنظمات الدولية لذا يستحسن القاء الضوء على كل مرحلة منها .

(أ) المنظمات الدولية فى الفترة من ١٨١٥ الى ١٩١٤ :

١ — المؤتمرات الأوربية[١] :

يعتبر مؤتمر فينا اللبنة الأولى التى سبقت ظهور المنظمات

الدوليـــة بمعناها الحديث خـــلال القرن التاســـع عشر • فلقـــد كان الهدف من هذا المؤتمر هو اعـــادة الأوضـــاع الى ما كانت عليـــه فى القارة الأوربية بعد الحروب النابليونية ، وحفظ السلم من خـــلال النظام الأوربي الجديد الذى كان قد ظهر منذ فترة وجيزة •

ولقد اكتسبت فكرة الوفاق الأوربى Concert of Europe تعبـــيرا واقعيا على النحـــو الذى تضـــمنته اتفاقيـــة شـــامو Chaumont فى أول مارس عام ١٨١٤ • حقيقـــة لم يتضـــمن الاتفاق النهـــائى للمؤتمر نصا صريحا يتصل بالمؤتمرات الدولية ، ومع ذلك فان الحـــلف الرباعي الموقـــع فى ٢٠ نوفمبر عام ١٨١٥ بين القوى الكبرى بعـــد الانهزام النهائى لنابليون ، قد وضـــع مبدأ عقـــد اجتماعات دورية لرؤوساء الدول الأعضاء أو لوزرائهم يهدف الى حل الصعوبات والى استعمال القوة اذا دعت الضرورة الى ذلك • وهكذا تعتبر المؤتمرات الأوربية المحاولات الأولى لاقامة المنظمات الدولية ، اذ ظهرت فيهـــا فكرة اشراف الدول الأوربية الكبرى على الســـلام والأمن وعلى العلاقات الدولية بشكل عام • وقد أبرمت الدول الأوربية العـــديد من الاتفاقات التى تؤكـــد هـــذا الوضع ومنـــها التحالف المقـــدس Sainte alliance والحلف الرباعى • وتعتبـــر اتفاقـــات لاهاى التى عقدت عامى ١٨٩٩ و ١٩٠٧ تتويجا لهذه السياسة حيث حققت العـــديد من الانجازات الهامة فى مجال وضع وتقنين قوانين الحرب والحياد(٢)•

٢ — الاتحادات الدولية الخاصة وتطورها :

نشأت فى هذه الفترة العـــديد من الاتحادات الدولية الخاصة • ولقد كان سبب ظهورها هو أن بعض مصالح الأفراد أو الهيئـــات الخاصة اتخذت طابعا دوليـــا احتاج لتحقيقه قيام هيئات دائمـــة

---

(١) يراجع مؤلف سورنس السابق الاشارة اليه ص ٥٨ — ٥٩

(2) M. Waters, from dreams to reality the united nations, New York 1967, P. 7.

لهـا ارتباط وثيق بالأجهزة الجماعية فى الدول الأخرى • وقـد بدأت تتكون هذه الاتحادات الدولية الخاصة منذ عام ١٨٤٠ ، ووصل عددها حتى عام ١٩١٩ الى أكثر من ٤٠٠ مؤسسة أو شركة •

وقد تنوعت المصالح والخدمات التى تعبر عنها هذه الاتحادات أو الشركات ومن أمثلة هذه الاتحـادات اللجنـة الدولية للصـليب الأحمر عام ١٨٦٣ ، والاتحاد البرلمانى الدولى عام ١٨٨٩ ، وجماعة القانون الدولى ١٨٧٣ ، وقد بلغت هذه الاتحادات شأنا كبيرا جعلهـا تكون اتحادا يربط بينها ويمثل مصالحها عام ١٩١٠ سـمى اتحـاد الجمعيات الدولية The Union of international associations تولى مهمه التنسيق بين مختلف أنشطة هذه الجمعيات •

ونستطيع أن نقرر مع البعض(1) ان هذه الاتحادات أو الشركات الخاصة هى البداية الحقيقية التى تطورت من عنـدها فكرة المنظمـة الدولية العامة • ذلك أن تحديد شروط العضوية فى هذه الاتحـادات وكذلك ممارستها لانشطتها ، اقتضى تدخل الدول ، بل وفى كثـير من الاحيان ، احتاجت اعمال بعض هذه الجمعيات الى ابرام معاهـدات بين الدول مثلما وجد فى حالة اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، فقد نتج عنه عقد اتفاقيات جنيف عام ١٨٦٤ — ١٩٠٦ ، ١٩٢٩ ، ١٩٤٩.

وفى العـديد من الحقول التى بدأت تتكون فيها اتحـادات أو جماعات خاصة ، وجدنا المنظمات الدولية الأولى تقوم لتحل محلهـا ولتقوم الدول بالعمل فيهـا بدلا من الأفراد •

حقول الموازين والمقاييس فقـد تكون اتحـاد خـاص فى هذا المجال عام ١٨٩٧ تحول بعد ذلك الى اتحاد بين الدول يعمل فى هذا الحقل

---

(1) Bowett. The law of international institutions : second edition, London 1970, P. 7.

وكذا تحولت الجمعية الدولية لحماية العمل الى منظمة العمل الدولية(١) •

وهكذا ففى الحقول التى وجدت الحكومات أن التعاون بينها فيها يكون مثمرا بدأت تتكون العديد من الاتحادات العامه التى تتعاون فيها الحكومات فيما بينها لتحقيق أهداف خاصة ، وكان ذلك فى الغالب عن طريق التطور من الاتحادات الخاصة الى الاتحادات العامة •

٣ ـ الاتحادات الدولية العامة :

حقل المواصلات بين الدول واللجان النهرية :

أقام مؤتمر فينا الذى عقد عام ١٨١٥ لجنة نهر الراين ومنحها سلطات تشريعية قوية • فقد اعطاها حق تعديل النظام الأساسى لها ، وجعلها بمثابة محكمة استئناف لأحكام المحاكم المحلية فى الاقليم التى تنفذ فيها هذه الاتفاقية ، وذلك بهدف تأكيد حرية الملاحة • ونفس الوضع تقرر عندما أنشئت اللجنة الأوربية لنهر الدانوب عام ١٨٥٦ ، ولجنة نهر الالب ١٨٢١ ، والدور عام ١٨٣٥ ، والبو عام ١٨٤٩ وغيرها(٢) •

النقل بالسكك الحديدية :

وجدت شبكة المواصلات الحديدية فى أوربا منذ زمن بعيد • وقد تبينت الدول المعنية أن هذا المرفق يقبل بطبيعته الادارة الدولية ولذا فلقد انعقدت عدة مؤتمرات دولية لهذا الغرض ، وتم تأسيس الاتحاد الدولى للنقل بالسكك الحديدية عام ١٨٩٠ بعد أن تبين بوضوح

---

(١) بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق •

(2) P. Reuter, institutions internationales, 1969 P. 187.

فشل الاعتماد الكامل على الادارات المحلية فى نطاق هذا المرفق(١) •

الاتصالات اللاسلكية :

أدى اختراع التلغراف اللاسلكى الى نشأة مجموعة من المشاكل التى تحتاج الى الحسم فى النطاق الدولى لذا اتفقت الدول على اقامة اتحاد دولى يتولى هذه المهمة •

وقد كان الاتحاد الدولى للتغلراف International Telegraphic Union هو الذى عهد اليه بهذه المهمة • وقد تكون له مكتب ادارى دائم ، وأعطى للمؤتمر العام سلطة تغيير الأنظمة المعمول بها ، كما سمح فيه بتمثيل شركات التلغراف الخاصة دون أن تملك حق التصويت •

وبتوالى الاكتشافات فى هـذا النطـاق تكونت اتحادات دولية أخرى تعنى بالاتصالات السلكية واللاسلكية وان اعتبـر الاتحـاد الدولى للاتصالات السلكية واللاسلكية هو المنظمة الأساسية •

البريـد :

بدأت هذه الحاجة تتخذ أهمية كبيرة منذ فترة طويلة ، ومن ثم تأسس اتحاد دولى لها عام ١٨٧٤ •

حقل الشئون الاجتماعية :

كانت الحاجة التى اكتسبت أهمية فى النطاق الدولى بعد حقل المواصلات هى الحاجة الى الاهتمام بالصحة العامة فى النطاق الدولى،

(١) يقرر بويت أنه وجد نظام المكتب لهذا الاتحـاد ، الا أن اجهزته لم تكن تملك سلطات تشريعيـة حقيقية ، فيما عدا ما تقرره المؤتمـرات، التى تنعقد دوريا وتجمـع بين ممثلى الدول الاعضـاء ، ويضيف انه على الرغـم من أن « المكتب » الذى يتمتع باختصاصات فنيـة لم تكن له سلطات قـوية ، الا انه كانت له سلطة تحكيمية فى المنـازعات التى تنشب بين الدول الاعضاء •

بحكم أن الأمراض لا تعرف الحدود ، وتم تأسيس مكتب دولى للصحة العامة فى باريس عام ١٩٠٣ . وقد كان لهذا المكتب اختصاصات واسعة ، كما أن منظمة الصحة العالمية قد خلفته .

الشئون الاقتصادية :

نذكر من المصالح الاقتصادية التى أنشأت لها اتحادات دولية ، نشر التعريفات الجمركية (اتحاد بروكسل عام ١٨٩٠) ، اتحاد صناعة السكر (٥ مارس ١٩٠٢) ، والمعهد الزراعى الدولى (عام ١٩٠٥) .

الشئون العلمية :

تكونت اتحادات لحماية الملكية الأدبية والصناعية والفنية (١٨٨٣ ، ١٨٨٩) ، المكتب الدولى للموازين والمقاييس (١٨٧٥) . وتمثل هذه الاتحادات مرحلة انتقال بين المؤتمرات الدولية وبين المنظمات الدولية بالمعنى الحديث . ونظرا لأنه كان يشترط الأجماع لصدور القرارات فى معظمها ، فلقد اعتبرت منظمات ضعيفة[1] .

ومع ذلك فهناك من الفقهاء من يعطون أهمية كبرى لهذه الاتحادات باعتبارها قد فتحت الباب أمام الدول لانشاء منظمات سياسية ذات طابع عالمى ، بعد أن نجحت وحققت العديد من المنافع للدول[2] .

---

(١) بول ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٨٦ ، محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٢ .

(٢) ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٨٩ .

يمكن أن نذكر أيضا شكلين آخرين من أشكال المنظمات الدولية فى هذه الفترة : الأولى هى الأجهزة الاستعمارية التى انشئت لتحقيق الأغراض الاستعمارية فى الشرق الأوسط وفى الشرق الأقصى ، والتى كانت تستهدف توحيد مجهودات الدول الاستعمارية فى بعض المسائل التى تمس مصالحها كالمسائل الصحية (لجنة القسطنطينية ، لجنة

(ب) مرحلة ما بين الحربين :

تميزت هذه المرحلة بنشأة أول منظمة سياسية دولية ذات طابع عالمى هى عصبة الأمم ، والتى أدمج ميثاقها فى اتفاقيات الصلح التى عقدت بعد الحرب العالمية الأولى . ولقد تجاوزت أهميتها كافة المنظمات التى وجدت فى هذه الفترة كجماعة الدول البريطانية ، والمنظمات الاقليمية الأخرى كالحلف الصغير ، والحلف البلقانى ، وميثاق سعد أباد ... الخ .

واستمرت الاتحادات الدولية التى وجدت فى المرحلة السابقة تمارس نشاطها أيضا فى هذه الفترة . وجاءت معاهدات الصلح كذلك بمنظمة دولية متخصصة ذات أهمية بالغة وهى منظمة العمل الدولية . وقد وضع عهد العصبة مبدأ اشراف العصبة على هذه المنظمات ، وعلى أية مكاتب دولية تنشأ مستقبلا .

ونظرا لتعدد المنظمات الدولية فى هذه الفترة فقد بدأت مشكلة التنسيق بين أوجه نشاطها تظهر الى الوجود .

(ج) مرحلة ما بعد الحرب العالمية الأخيرة :

رغم فشل عصبة الأمم فى تحقيق ما هو مطلوب منها ، لم تكفر الدول بتجربة المنظمات الدولية العالمية ، وأقامت على الفور منظمة

= بوخارست ، لجنة طنجة) ، أو المسائل المالية (لجان الدين العثمانى والمصرى واليونانى والمراكشى والصينى) ، أو المسائل المتعلقة بالاتجار بالرقيق (مكتب زنزبار ومكتب بروكسل) . والثانى هو الاتحاد الأمريكى ، والذى نتج عن التقارب الثقافى والتاريخى بين دول القارة الأمريكية ، واستهدف منع التدخل الأوربى فى شئون القارة الأمريكية . وقد ظهر هذا التقارب فى المؤتمرات الدورية العديدة التى بدأت تنعقد منذ عام ١٨٩٩ ، والتى أقامت « مكتبا » هو بمثابة اتحاد أمريكى يقع على عاتقه التحضير للمؤتمرات الأمريكية . أنظر محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣١ .

عالمية أخرى هى الأمم المتحدة • ولقد قام نظام الأمم المتحدة على التحالف بين القوى الكبرى التى انتصرت فى الحرب العالمية الثانية ، وضرورة موافقتها على القيـــام بأى عمل هام • ولكن هـــذا الوفاق ما لبث أن تحلل ، وبدأ الضعف يسرى الى الأمم المتحدة ، لولا أن اســـتقل العـــديد من الدول الجـــديدة ، واستطاعت أن تعيد الحياة الى المنظمة ولكن فى الفرع الذى لا تســـيطر عليه الدول الكبـــرى • وأعنى به الجمعية العامة[1] • ومن ناحيـــة أخرى فقد بدأت تنتشر منظمات اقليمية أخرى فى مختلف قارات العـــالم تحاول أن تنجـــح فيما أخفقت فيه الأمم المتحـــدة •

وقد أدى التطور العلمى الى نشـــأة العديد من المنظمات الدولية المتخصصة كالوكالة الدولية للطـــاقة الذرية ، ومنظمة اليونســـكو وغـــيرها •

على أنه من الجدير بالملاحظة أن العالم يشهد بشكل مســـتمر قيام منظمات دولية فى النطاق المتخصص على وجه الخصوص ، بل أن قد بدأت تقيم الى جوارها وكالات متخصصة على نحو ما حـــدث بالنسبة للأمم المتحـــدة •

وهكذا صارت المنظمات الدولية ظاهرة هامة وأساسية تغطى كافة وجوه النشاط البشرى فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والتجارية والعلمية حتى أمكن أن نسمى العصر الذى نعيش فيه بعصر التنظيم الـــدولى •

---

(١) بدأ مجلس الأمن يمارس مسئولياته ويستعيد وضعه فى المنظمة الدولية بعد سياسة الوفاق الامريكى السوفيتى الأخيرة ، كمـــا تجـــلى بوضوح فى معالجـــة الولايات المتحـــدة الأمريكية والاتحـــاد السوفيتى للنزاع الذى نشب فى الشرق الأوسط بعد ٦ اكتـــوبر عام ١٩٧٣ بـــين الدول العربية واسرائيل •

المبحث الثالث

أنواع المنظمات الدولية

لا شك أن وجود مائتي منظمة دولية حكومية يحتاج الى مجهود كبير لمحاولة تصنيفها ووضع ضوابط التمييز بين كل منها . ونبادر الى القول بوجود العديد من التقسيمات بحسب المعيار الذى يأخذ به التقسيم ، والمعايير الأكثر أهمية بهذا الصدد هى معايير العضوية ، الاختصاصات ، السلطات .

أولا — العضوية :

من أهم التقسيمات التى تجرى للمنظمات الدولية تقسيمها على أساس دائرة الأعضاء المسموح لهم بالانضمام اليها ، أو بعبارة أخرى على أساس الحقل الذى تمارس فيه نشاطها . وهنا نجد أن هناك منظمات عالمية ومنظمات أخرى اقليمية . وتستهدف المنظمات العالمية جمع الدول كلها فيها ، وبسط نشاطها الى كل العالم . والنموذج لها منظمة الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، أما المنظمات الاقليمية — فهى على العكس — لا تهتم بغير مجموعة محددة من الدول ويقتصر نشاطها على دائرة اقليمية معينه ، ومن النماذج لهذه المنظمات منظمة الدول الأمريكية ، ومنظمة الوحدة الأفريقية ، وجامعة الدول العربية .

---

(١) يراجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٦٥ ، ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٩٧ . فيلاس ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ٢٤٩ .

ومن الفقه المصرى : محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤ محمد طلعت الغنيمى ، الأحكام العامة فى قانون الأمم . التنظيم الدولى ، الاسكندرية عام ١٩٧٢ ص ٢٣٠ . عبد العزيز محمد سرحان ، المنظمات محمد سامى عبد الحميد . قانون المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٨ ص ٥٠ ، الطبعة الثالثة ١٩٧٢ ص ٤٢ بعد

ومن الملاحظ بهذا الصدد أن تطورات عديدة قد أضافت أبعادا أخرى الى هذا التقسيم : فطالما وجدنا منظمات اقليمية متعددة تنشأ فى اطار منظمة اقليمية رئيسية ، لوجود روابط أشد وثوقا بين مجموعات من الدول الأعضاء فى هذه المنظمة الاقليمية ، ولعل التجربة العربية ذات دلالات واسعة فى هذا المجال ، فلقد قام العديد من المنظمات والاتحادات بين جماعات من الدول العربية تشعر أن بينها روابط أوثق ، رغم أن كل الدول العربية أعضاء فى الجامعة العربية . وتمثل أوربا أيضا حقلا للتجارب النشطة فى هذا المجال لأنه يوجد بها أكثر من ٢٠ منظمة يختلف تكوينها بحسب الايديولوجية السائدة لدى أعضائها ، والأهداف التى تبتغيها .

ومن ناحية أخرى فلقد أوجدت هذه التطورات نوعا آخر من المنظمات الاقليمية التى تجمع دولا من مناطق جغرافية متعددة ولا يسمح – مع ذلك – كافة الدول بالانضمام اليها . ويطلق البعض عليها اصطلاح interrégionales عبر الاقاليم . والنموذج الواضح لذلك هى منظمة حلف الاطلنطى حيث تضم الى عضويتها الولايات المتحدة الأمريكية وكندا ومجموعة من الدول الأوربية ، وتغطى هذه المنظمات على الخصوص المنظمات الدفاعية ، وحديثا المنظمات التى تقوم بنشاط فنى أو اقتصادى يتصل بعدد محدود من الدول مثل اتحاد منتجى الكاكاو ، اتحاد الدول المصدرة للبترول ، والمجلس الدولى للسكر ... الخ » .

وسواء أكانت المنظمة عالمية أم اقليمية ، فان هناك شروطا لقبول الدولة تنص على عادة المواثيق المنشئة للمنظمات . انما لا نجد فى مواثيق المنظمات العالمية شروطا تتصل بصفة العضو فى حين نجد ذلك أمرا أساسيا فى المنظمات الأقليمية . فبالنسبة للانضمام الى معظم أنواع الوكالات المتخصصة نجد مواثيقها تكتفى باعلان الرغبة فى الانضمام وقبول أحكام الميثاق . ويشترط ميثاق الأمم

المتحدة أن تكون الدولة محبة للسلام ، فضلا عن موافقة مجلس الأمن والجمعية العامة على قبولها . أما في منظمة الوحدة الأفريقية فيشترط أن يكون طالب الانضمام دولة أفريقية .

ثانيا — الاختصاصات :

تنقسم المنظمات الدولية بحسب طبيعة الأنشطة التي تمارسها الى منظمات عامة ومنظمات متخصصة . والمنظمات العامة هي التي يتناول اختصاصها كافة مظاهر العلاقات الدولية من سياسية واقتصادية واجتماعية والنموذج الأمثل لهذا النوع من المنظمات هي منظمة الأمم المتحدة . ولقد أوكل ميثاق سان فرانسيسكو الى هذه المنظمة اختصاصات متنوعة ابتداء من المحافظة على السلم والأمن الدوليين وحتى العمل على تنمية حقوق الانسان والاشراف على ادارة أقاليم دولية . ونجد نفس الوضع في المنظمات الاقليمية الكبرى مثل منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الأفريقية .

ومع ذلك فغالبية المنظمات الدولية من النوع المتخصص ، أي الذي يقتصر نشاطها على زاوية محددة من الأنشطة الدولية . وتغطي هذه المنظمات اليوم كافة أوجه النشاط الاجتماعي تقريبا سواء في جانبه المالي أو الاقتصادي أو الاتصالي ، أو الصحي أو الثقافي ... الخ .

ولكن من الملاحظ أن الفصل الكامل بين ممارسة مختلف هذه الأنشطة يكاد أن يكون مستحيلا . فعادة ما تتشابك فيما بينها مما يحتاج الى جهود دولية للتنسيق بينها . بل يكاد يكون هذا الفصل مصطنعا أو مؤقتا في حالات أخرى . فعلى سبيل المثال لا يمكن أن تقتصر منظمة دفاعية بحسب الأصل — كمنظمة شمال الاطلنطي — على بحث الخطط العسكرية لدولها مع اهمال التعاون الاقتصادي بينها . لذا فرغم أنها منظمة دفاعية أساسا ، الا أن لها اختصاصات سياسية واقتصادية . كذلك فرغم أن المنظمات الأوروبية

الثلاثة الفحم والصلب والسوق الأوربية المشتركة واليوراتوم منظمات ذات أهداف اقتصادية الا أن الهدف النهائى الذى تمهد له اليوم هدف سياسى وهو قيام أوربا القوية المتحدة • وحتى لو لم يتحقق هذا الهدف فلا شك فى التأثير السياسى الكبير الذى يمارسه بين الدول الأعضاء وخارج دائرتهم •

ثالثا — السلطات :

يفترض قيام العلاقات الدولية كما ذكرنا من قبل وجود عدد كبير من الوحدات الدولية المتمتعة بوصف السيادة ودخولها فى علاقات متعددة فى النطاق الدولى • ولا يمس قيام المنظمات الدولية هذا الوضع بحسب الأساس لذلك نجد أن سلطاتها الغالبة تقتصر على تحقيق قدر من التعاون والتنسيق بين أنشطة الدول فى مجالات اختصاصها • لذا نجد النوع الغالب للمنظمات الدولية يدخل فى عداد المنظمات التعاونية أو التوافقية كما يحلو للبعض أن يسميها(١)• وتعتبر الأمم المتحدة — على الأقل فى تنظيمها الرئيسى (جميعتها العامة) وكذلك المنظمات الاقليمية المختلفة نموذجا لهذه المنظمات أو على حد تعبير البعض امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى التقليدى ، أى الذى يقوم على التعاون بين أطراف متساوين فى السيادة •

ومع ذلك فلقد بدأت تظهر الى الوجود منظمات دولية أخرى لا تمثل هذا الامتداد فى العلاقات الدولية وانما تمثل بدءا لمجتمع فوق الدول وهو مجتمع ينطوى على تجميع وظائف وأنشطة تمارسها الدول بحسب الأصل ومنحها الى مؤسسات أو هيئات دولية دائمة تتمتع باستقلال وبارادة متميزة عن الدول المؤسسة لها • وهى تعبر عن غايات ووظائف خاصة بها وكلما زادت رسوخا

---

(١) تراجع رسالة الدكتور الشافعى محمد بشير بعنوان نظرية الاتحاد بين الدول ، وكتابه « المنظمات الدولية » ص ٤٧ م.

زادت تحررا من كل الدول أو مجموعات الدول التى أنشأتها ، واقتربت من صورة الدولة الاتحادية أو الاتحادات الدولية التى لا تسير عادة على منطق احترام الاختصاصات التقليدية للدولة ، وانما تنشأ هيئة أو سلطة عليا مشتركة تمارس اختصاصاتها باستقلال تام عن هذه الدول فى المسائل المعهود اليها بها • وقد أوجد هذا التطور ظاهرة فوق القومية التى أشرنا اليها فيما سبق • ولكن نلاحظ بالنسبة للمنظمات التى تقوم على هذا الأساس :

١ ـ أنها لم تنشأ بكثرة حتى الآن المجتمع الدولى وأهم النماذج التى تمثلها هى المجتمعات الأوربية (الجماعة الأوربية للفحم والصلب ، السوق الأوربية المشتركة ، اليوراتوم) • ولكن يمكن أن نضيف اليها البنك الدولى للانشاء والتعمير ، صندوق النقد الدولى •

٢ ـ أن هذه المنظمات تمهد لتنظيم المجتمع الدولى على أسس جديدة ، وسوف تؤدى الى قيام قانون دولى يختلف عن القانون الحالى ، وعلى الخصوص فى انشاء الهيئات المشتركة التى تمارس سلطات ذاتية وبشكل مباشر داخل الدول • ولكن نلاحظ من ناحية أخرى أن هذه المنظمات لم تنقل الدول الأعضاء حتى الآن الى شكل الاتحاد الكامل ، وذلك لسببين : الأول أن تحويل السلطات من الدول الأعضاء الى المجتمع ينحصر فى حقول معينة : وعلى الخصوص الحقول الاقتصادية • وهكذا لن يكون تحويل السلطات واسعا بل أنه فقط تحويل سلطة محدودة لتنفيذ وتطبيق وتطوير الوظائف المعينة التى نقلت الى المجتمع بمعاهدة متعددة الجوانب • والثانى : أن الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية لم تخول كلها الى هذه الهيئات • حقيقة توجد هيئات قضائية وتنفيذية للمجتمعات الأوربية ، ولكن السلطة التشريعية فيها لا تمثل سوى جمعية مؤلفة من ممثلين للبرلمانات القومية للدول الأعضاء وليس لها سلطات تشريعية ، بل يأخذ عملها شكل المداولات •

ولا يبدو فى المرحلة الراهنة اذن أن تأخذ العلاقات الدولية الشكل الهرمى فى كل نواحيها ، كما أنها لم تعد تقف عند حد العلاقات بين متساويين ، وانما اتخذت شكلا وسطا بين هذا وذلك يتمثل التوحيد فى نطاق بعض المسائل • وهذا بلا شك يقتضى تنظيما جديدا يستطيع أن يعبر عن حقائق هذه المرحلة من مراحل التطور الدولى • وهذا التنظيم يدخل فى نطاق القانون الدولى ما لم يتم الاتحاد الكامل الذى من شأنه أن يلغى النظام الدولى الحالى ، ويجعل التنظيم مسألة داخلية تقوم بها الهيئات الجديدة •

٣ — أن هذه المنظمات فوق القومية لا تصلح على المستوى الدولى كله فى المرحلة الراهنة على الأقل ، وذلك للتباين الايديولوجى والسياسى والجغرافى الضخم بين مختلف الدول • لذلك نرى الظاهرة فى النطاق الاقليمي بحسب الأصل • أما ما وجد منها على المستوى الدولى ، فانها تمارس اختصاصاتها فى نطاق محدود للغاية وفي مسائل لا تمس سيادة الدول ولا تتصل بمصالحها الحيوية •

٤ — تعبر هذه المنظمات عن حلول هيئات جديدة محل الدولة فى ممارسة نشاطها أو عن تنازل من الدولة عن بعض اختصاصاتها للمنظمة وهي أوضاع قانونية جديدة تحتاج الى التنظيم ، وتحتاج على الخصوص على تحديد العلاقة بين السلطات الأصل والسلطة الجديدة •

هذا والى جانب المنظمات التعاونية أو التوافقية والمنظمات فوق القومية أو الإتحادية ، نجد هناك منظمات لا تتمتع بغير اختصاصات استشارية أو لا تقوم الا ببعض الأعمال المادية التي لا يترتب عليها أى أثر قانونى كجمع المعلومات أو القيام بدراسات أو تبادل الوثائق والمعلومات (المنظمة الاستشارية البحرية ، ومنظمة الأرصاد الجوية) •

وإذا ما ألقينا نظرة فاحصة على خريطة المنظمات الدولية على ضوء هذه التقسيمات نجد الآتي(١):

١ — توجد منظمة واحدة لها صفة العالمية في العضوية والعمومية في الاختصاص وهي منظمة الأمم المتحدة • وتختلف سلطات الهيئات المختلفة للأمم المتحدة ، وإن عملت بجميعها في نطاق المنظمات التعاونية ما عدا التدابير التي يمارسها مجلس الأمن في حالة الأمن الجماعي •

٢ — توجد نسبة ليست صغيرة من المنظمات الاقليمية العامة الاختصاص ، والتي لا تتمتع الا بسلطات محدودة • ومع ذلك فتوجد الآن طائفة كبيرة من المنظمات الاقليمية "المتخصصة ، أو التي تجمع بين أكثر من منطقة جغرافية • وتستهدف تحقيق هدف مشترك بين أعضائها ، ولها سلطات محدودة • ولقد أوجدت تطورات أخرى منظمات اقليمية متخصصة ذات اختصاصات واسعة مثل السوق الأوربية •

---

(١) هناك تقسيم آخر للمنظمات بحسب الأهداف أو الوظائف التي ينبغي تحقيقها الى منظمات سياسية (الأمم المتحدة ، مجلس أوربا ، ومنظمات اقتصادية (المجتمعات الأوربية) ومنظمات عسكرية (حلف الأطلنطي) ومنظمات اجتماعية (منظمة العمل الدولية) • راجع في هذا التقسيم فيلاس ، المرجع السابق ص ٣٥٠ • وقد انطلق البعض من منطق قيام بعض فروع المنظمات بوظائف شبه تشريعية وأخرى بوظائف شبه قضائية وتنفيذية الى القول بامكان تقسيم المنظمات وفقا لهذه الوظائف — راجع مفيد شهاب — المنظمات الدولية ١٩٧٣ ص ٥١ — ونحن نرى صعوبة اقرار هذا التقسيم لعدم وجود منظمات متميزة يمكن القول بأنها تمارس احدى هذه الوظائف بشكل مستقل وكامل • فمثلا محكمة العدل الدولية والمحكمة الأوربية لحقوق الانسان تعد فروعا لمنظمات أخرى — كما لا توجد منظمات متخصصة في الوظيفة التشريعية وانما قد تقوم بعض المنظمات بوظائف شبه تشريعية عند ممارسة وظائفها • وبالجملة يصعب القول بوجود منظمات تمارس عمليات تنفيذية فقط • والأصوب القول بممارسة معظم المنظمات لوظائف شبه تشريعية وشبه تنفيذية وشبه قضائية في بعض الأحيان في نفس الوقت •

المبحث الرابع
الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

أثار بالفقه القانونى الدولى منذ وجدت المنظمات الدولية ، مشكلة حول ما اذا كانت هذه المنظمات تتمتع بالشخصية القانونية الدولية أم لا .

فاتجه البعض الى نفى اسباغ الشخصية القانونية على المنظمات باعتبار أن الدول وحدها هى الشخص القانونى الذى له أهلية الالتزام بالواجبات وتحمل الحقوق فى النطاق القانونى الدولى ، وأن المنظمات ليست سوى هيئات تقوم بينها ولا تؤثر فى شخصيتها ولا تنتقل اختصاصاتها اليها .

ويبدو أن هذا الرأى قد ساد فى وقت لم يكن للمنظمات الدولية أهمية كبيرة أو كانت ـ بعبارة أخرى ـ فى بداية نشأتها ، لذا لايستحق هذا الرأى أية مناقشة ، وانما الذى يستحق المناقشة هو مدى توافر الشروط التى ذكرناها لقيام المنظمة وهى الشروط التى تتصل بالتنظيم وبالاختصاص الدولى ، فمتى توافرت ، قامت المنظمة ، والا كانت هيكلا شكليا لا وجود له فى الواقع .

واذا ما وجدنا هذه الشروط متوافرة فى المنظمة ، كان لهذا الشخصية القانونية بكل ما يترتب على ذلك من آثار .

وبتطبيق ذلك على معظم المنظمات القائمة الآن نجد أن المقومات اللازمة لوجود الشخصية الدولية وهى الادارة الذاتية ، وممارسة اختصاصات دولية ، متوافرة فى المنظمات الدولية .

وهذا الذى وصلنا اليه هو نفسه ما انتهت اليه محكمة

العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الصادر عام ١٩٤٩(٢) . فلقد رأت أن الأمم المتحدة تتمتع بالشخصية القانونية . وقد أسست هذا الرأى على عدة حجج هى :

١ — أن اقرار هذه الشخصية للأمم المتحدة ، يعد أمرا أساسيا لانجاز مقاصدها وتحقيق أهدافها المنصوص عليها فى الميثاق ، وأنه لا يمكن تفسير الوظائف والحقوق المقررة لها ، الا على أساس أنها تتمتع بقدر كبير من الشخصية القانونية الدولية .

٢ — « أن خمسين دولة ، تمثل الأغلبية العظمى لأعضاء المجتمع الدولى ، تملك السلطة — طبقا للقانون الدولى — فى أن تأتى الى الوجود بوحدة تملك شخصية دولية موضوعية objective international personality وليس مجرد شخصية معترف بها منهم وحدهم » .

وواضح أن الحجة الأولى التى ساقتها المحكمة تتصل بفكرة الاختصاص وأن الحجة الثانية تحلل فكرة الكيان الذاتى أو الادارة الذاتية التى تنشئها الدول . ويسلم معظم الفقهاء بأن ذلك الذى قررته المحكمة ، يسرى على المنظمات الأخرى ، وذلك كلما اتضح — من النظر الى أهداف المنظمة وطبيعة وظائفها — أن الوصول الى

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٧٤ .

(2) I. C. J., Reports 1919, 174.

وقد وضحت المحكمة فى هذا الرأى أن الاختصاصات الواسعة التى قررها الميثاق للمنظمة ، ووجود اجهزة معينة لها اختصاصات محددة ، والزام الميثاق الدول الاعضاء بأن يقدموا للمنظمة كل مساعدة ، وبأن يوافقوا على تنفيذ قرارات مجلس الأمن ، وبأن يعطوا المنظمة الاهلية والامتيازات والحصانات ، لا يمكن تفسيرها الا على أساس قيام شخصية قانونية واضحة للمنظمة .

الأهداف وممارسة الوظائف لا يتأتى — بصورة كاملة — الا بالاعتراف للمنظمة بالشخصية القانونية الدولية (١) .

ولكن هل يشترط لتمتع المنظمة بالشخصية الدولية النص الصريح على ذلك فى ميثاقها ؟

يندر أن نجد نصوصا صريحة تقرر الشخصية القانونية للمنظمات الدولية فى المواثيق الأساسية لها . ومع ذلك فاذا ما وجد مثل هذا النص فانه يلزم الدول الأعضاء بقبول المنظمة كشخص قانوني مستقل ، تختص باتخاذ أعمال لا يمكن — بمقتضى القواعد التقليدية للقانون الدولى — أن يقوم بها سوى الدول .

ويوضح مثل هذا النص كذلك الوضع القانوني للمنظمة تجاه الدول غير الأعضاء . فاذا ما ثار شك لدى شخص قانونى آخر فى اختصاص المنظمة باتخاذ الأعمال الدولية ، فان نصا صريحا بهذا الشكل يساعد فى حل المشكلة .

ونعتقد أنه ليس من الضرورى أن يوجد مثل هذا النص الذى تسلم بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية . واذا ما اتفقت مجموعة من الدول على تأسيس منظمة وعلى منحها اختصاصات دولية ، فان ذلك لا يمكن تفسيره الا على أساس أنهم يريدون منحها الشخصية القانونية الدولية . والمعيار الأساسى فى هذا الشأن هو المعيار السابق ايضاحه ، أى معيار الاختصاص الدولى (٢) .

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٥٧ .
(٢) يراجع شرمرز ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٦٢٨ ، عبد العزيز سرحان ، المنظمات الدولية ، الطبعة الأولى ص ١٩٢ .

وواضح أن الشخصية القانونية التى تثبت للمنظمات هنا تثبت لها فى مواجهة الكافـة ، وليس بالنسبة للأطـراف فقط على مـا يرى البعض(١) ، وهـذا ما سلمت به محكمـة العـدل الدوليـة فى حكمها المشـار اليـه .

---

(١) يقول الدكتور محمد حافظ غانم فى هذا المعنى أنه « من المقـرر ان شخصية المنظمـات الدولية تنتج آثارها فى مواجهـة الدول الأعضـاء ولا تنتج هذه الاثار فى مواجهـة الدول الاخرى . والسبب فى ذلك ان الدول غير الاعضاء تعتبر من الغير بالنسبة للاتفاقية المنشئة للمنظمـة الدوليـة ومن ثم لا تلتزم بأحكامها . كما أن سريان أثار الشـخصية الدولية للمنظمة فى حق غير اعضائها قد يضر بمصالح هذا الغير الذى قد يجـد نفسه مضطرا لقبول ممارسة المنظمة لنشاط معين مقصـود على الـدول فقط .. » .

راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص ٥٦ .

وينكر الدكتور على صادق ابو هيف على المنظمات كلها الشخصية القانونية مع تسليمه بأهليتها لممارسة تصرفات معينة يراجع مؤلفه القانون الدولى العام طبعة ١٩٦٢ ص ٢٧٣ . على خلاف المـألوف فى الفقه من ربط الاهلية بالشخصية القانونية . ونحن نعتقد ان المنظمات الدولية تتمتع بالشخصية القانونية فى مواجهة الاعضاء وغير الاعضاء على السواء ، لانه متى توافرت الشروط اللازمة لقيام المنظمة ، فانها تعمل ، فى مواجهة الاعضاء وغير الاعضاء على السواء وهذا هو ما يؤكده الواقع الدولى .

المبحث الخامس

حـدود الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

اذا كان الفقـة الدولى الغـالب قـد أعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونيـة ، الا أنه لا يسلم للمنظمات بكافـة الحقـوق والاختصاصات التى تتمتع بهـا الدول ، الشخص الدولى الأساسى.

كما أن الدول كثيرا ما تقف موقفا معارضا من توسع اختصاصات المنظمات الدوليـة • وسـنبحث فيما يلى معيـار الوظيفة كأساس لتحديد شخصية المنظمات واختصاصاتها فى مبحث أول • ثم نتحدث فى مبحث ثان عن نظـرية الاختصاص الداخلى باعتبارها القيـد الرئيسى الذى يرد على اختصاصات المنظمات الدولية •

أولا — ارتباط شخصية المنظمات بوظائفها :

.. اذا كان الاتجاه الغالب فى الفقه ينحو نحو الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية ، فان هذا لا يعنى ، مع ذلك — المساواة بينها وبين الدول ، من حيث مدى حقوقها والتزاماتها ، بسبب وجود اختلافات جوهرية بينهما • وحينما سلمت محكمة العـدل الدوليـة للمنظمات بالشخصـية القانونية ، لم تقـل أن حقـوقها وواجبـاتها تماثل حقـوق وواجبات الدول(١) • وبعبـارة أخرى فالمحكمة قـد رأت أن المنظمـة شـخص قانونى دولى ، وقابل لحيـازة حقـوق وواجبات دوليـة أما مدى هـذه الحقوق والواجبـات فيعتمـد على أغراض ووظائف المنظمـة كما حـددت فى ميثاقها ، وكما تطـورت

---

(١) يراجع فى تفاصيل هذه المشكلة :

Mannel Rrma - Montaldo International legal personality and implied powers of international organizations, B. Y. I. L., 1970, pp. 180.

فى العمـل الدولى([1]) •

وعلى ذلك فان القـدر من الحـقوق والالتزامات الذي ينبغي الاعتراف به للمنظمة ، انمـا يتـوقف أولا وأخـيرا على أهـدافها ووظائفها المنصـوص عليها فى ميثاقها أو المفهومة ضمنا من المعاهدة المنشئة لها : منظورا اليهـا على أساس صورتها المتبلورة من خـلال ما جرى عليـه العمـل • وبذلك فان الشخصية الدولية للمنظمات ، شخصية محدودة المجال ، ومن نوع خاص ، وذات طبيعـة وظيفيـة de caractère fonctionnel ([2]) وتتوقف على مقـدار وطبيعـة الوظائف المنـوط بالمنظمة ممارستها ، لأن الشخصـية القانونية لـم **يعترف بها للمنظمة الا لتؤدى من خلالها وظائفها ، ومن ثم لا يتصـور** منطقيا أن تزيد فى اتساعها عن القدر اللازم لهذه الوظـائف •

ويرتب الفقـه الدولى على هـذه الحقيقة مجمـوعة من النتائج الهـامة :

---

(١) يراجع شرمرز ، قانون المنظمـات الدوليـة ، المرجع السـابق ص ٦٢٦ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، المنظمـات الدوليـة ص ٨٧ وما بعـدها •

وتقول المحكمة فى هـذا المعنى أنه ليس نفس الشيء الذى يقـال عن الدولة • لانهـا ليست دولة على وجـه اليقـين ، او ان شخصيتها القانونيـة وحقـوقها وواجباتها هى نفسـها الخاصـة بالدولة ... وما يعنيه ذلك انما هو انها شخص من اشخاص القانون الدولي ، وقادر على حيازة حقـوق وواجبات دوليـة ، وان لها أهلية فى الاحتفاظ بحقوقها عن طريق التقاضى •

« That is not the same thing as saying that it is a state which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of state ... What it does mean is that it is a subject of international law and capable of possess, internationel rights and duties and that it has capacity to maintain its rights by brning internationel claims . », I.C.J Reports 1949, 174

---

(٢) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٦٠

١ — تحكم فكرة الوظيفة كافة أوجه نشاط وسلطات المنظمة ، ومعنى ذلك أن المنظمة لا تملك سلطات سيادة على الدول • كما أن هذه السلطات مقيدة بالهدف من انشائها أو بمعنى آخر بوظيفتها •

وتلتزم المنظمات بممارسة هذه الاختصاصات • فممارسة الاختصاصات ليس مجرد حق للمنظمة وانما هو واجب مفروض عليها[١] •

٢ — تتمتع المنظمات الدولية بكافة الاختصاصات والسلطات التى تكفل لها أداء وظائفها المقررة فى الميثاق ، وحتى اذا لم يكن هناك نص صريح يتكلم عنها • وهنا يتحدث الفقه عن التفسير الوظيفى للمعاهدات • ومؤداه أن نصوص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ينبغى أن تفسر وفقا للهدف الذى تبتغيه • ومن خلال مقتضيات وظيفتها التى تبدو من خلال التطبيق اليومى لنصوصها بصرف النظر عن ارادة الأطراف أو نياتهم • ففى نطاق المعاهدات العادية ينبغى على المفسر أن يبحث عن نية الأطراف أو ارادتهم • أما فى نطاق المعاهدات الشارعة عموما ، والمعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية بصفة خاصة ، فانه لا ينبغى أن تحكمها النصوص الماضية • وانما الحياة الآتية • فعندما تقوم المنظمات الدولية وتمارس عملها فى المجتمع الدولى ، تكتسب حياة ذاتية وتتطور فى العمل الفعلى طبقا لارادة الأطراف ، وانما وفقا للظروف المتغيرة للحياة الاجتماعية ، فهى مثل السفن عندما تترك الترسانات التى بنيت فيها ، تبحر بنفسها ، ولا تحتاج الى أى رباط يشدها لهذه الترسانات • انه ينبغى عند تفسير المعاهدات أن ننظر دائما الى الأمام • وليس الى الخلف • والنصوص ينبغى أن تظل بدون آثار ، أو أن تتعدل آثارها لكى تتمشى مع الهدف الملائم اذا

---

[١] بول ريتر : المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٢٠ .

كان تطبيقها يؤدى الى أضرار واضحة ، أو الى نتائج تغاير أهداف المنظمة التى تحكمها :

ثانيا — احترام الاختصاص الداخلى للدول :

أن التوسع فى تفسير مواثيق المنظمات ، لا ينفى ان اختصاص المنظمة الدولية يعتبر مقيدا بطبيعته • وفضلا عن ذلك فهو يلقى مقاومة من الدول • ولعل أهم ما يثار بشأن هذه القيود هو نظرية النطاق المحتفظ به للدول أو المسائل التى تعد من صميم السلطان الداخلى للدول • فما المقصود بهذه النظرية ؟

تقوم هذه النظرية على أساس أنه اذا ما كانت الدول تعطى للمنظمات اختصاصات معينة ، فان ممارسة هذه الاختصاصات يجب أن تتم بالمراعاة لاختصاصات الدول نفسها • ذلك أنه نادرا ما تقوم الدول بمنح المنظمات اختصاصات مفرزة أو مقصورة عليها exclusives وحدها ، وانما على العكس تحرم المنظمة دائما من الدخول فى بعض الميادين •

ولقد تم التعبير عن هذه النظرية فى كل من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة ، فبالنسبة لعهد العصبة ، جاء نص المادة ١٥ فقرة ٨ يقول أنه : « اذا أدعى أحد أطراف النزاع ، وثبت للمجلس أن النزاع يتعلق بمسألة تدخل وفقا للقانون الدولى فى الاختصاص الداخلى البحت لأحد طرفى النزاع ، فليس للمجلس أن يقدم آية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع » •

أما بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة فلن نص المادة ٢ فقرة ٧ جاء يقول : « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يغضوا مثل هذه المسائل

لأن تحل بحكم هـذا الميثاق ، على أن هـذا المبـدأ لا يخل بتدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » .

ورغم أن كلا من النصين يختلف عن الأخـر ، الا أن كليهما يؤكد معنى أساسيا هو : « أنه يحـرم على المنظمـة الدولية أن تتـدخل فى الميادين التى لا يتقيد اختصاص الدول فيهـا عن طـريق القانون الـدولى » .

واستنادا الى هـذا النص . أدعت العديد من الدول تمتعها بنوع من الفيتو على مـداولات المنظمة ، وان كان من الملاحظ أن الجمعية العـامة للأمم المتحدة لم تلـق بالا الى مثـل هـذه الاعتراضات .

وتقـوم هذه النظـرية على فـكرة السـيادة التى تقتضى أن تعطى لكل دولة القـدرة على حل مشـاكلها الداخليـة ، وتقـرير سياستها الخارجية على الوجه الذى تراه يتفـق مع مصـالحها . ونجد أساسا لنظرية الاختصاص الداخلى فى معاهـدات التحـكيم القديمة ، والتى احتوت على نصوص تحد من اختصاصـات المحكمين فى المسـائل التى تتصـل بالمصالح الحيوية للدول ، أو تتعلق بشرفها أو استقلالهـا .

وكان أول نص صريح ورد فى هـذا المعنى هـو ذلك الذى جاء بعهد العصبة . ويختلف نص عهد العصبة عن ميثاق الأمم المتحدة :

فنص عهـد العصبة يجعل الأساس الذى يستند اليـه فى الحكم على طبيعة المسألة هو القانون الدولى ، أما الميثاق فلم يجعل القانون الدولى هو الأساس . وبالتالى فهـو يوسع من دائرة هذه المسـائل أو على الأقل يترك للدول المختلفة فرصـا أوسع للادعاء بدخـول المسألة فى اختصاصها الداخلى .

ومع ذلك فان العمل فى ظل الأمم المتحدة ، قـد اتجه الى توسيع اختصاصات المنظمة وتفسير هذا القيد فى حدود ضيقة . والسبب فى

هذا الوضـــع هو تلك الاختصاصات الواســعة التى قـــررها الميثاق للمنظمة فى بعض المســائل مثــل حقــوق الانســان • فالملاحظ أن اختصاصات المنظمة قد صيغت على نحو واسع يمكنها من التدخل فى كل ما يتعلق بحقــوق الانسان ، ومن ثم من الصــعب تحــديد النطاق الخــاص للدولة فى هــذه المسائل • ونفس الوضـــع نلاحظه بصدد المسائل الاجتماعية والاقتصادية وتلك الخاصة بالتوتر الدولى •

ويمكن أن نضع الأسس الآتيـــة لمعرفة المسائل الداخلية :

١ ــ مسائل لا يثور الشك فى أنهـــا لا تدخل فى النطاق الخاص للدولة : وهى تلك المســائل التى نظمت بواســطة القـــواعد العــامة للقـــانون الدولى ســـواء العـــرفى أو الاتفـــاقى (المســـائل المتعلقة بحصانات الدول وأجهـــزتها الدبلوماسية والمسائل المتعلقة بحـــرية البحار والحرب ، وقانون المعاهدات) فى نطاق هذه المســـائل تعمل الدولة من خلال المجتمـــع الدولى وتخضـــع لاختصاصات المنظمـــات الدوليـــة بشـــأنها •

ويمكن أن ندخل فى نطاق هذه المسائل أيضا بعض المسائل التى ــ وان كانت ــ لا تزال فى منطقة مشتركة بين السياسة والقـــانون ، الا أنه يجب أن تنظم بواسطة القـــانون الدولى لأن طبيعتها تدخلها فى النطاق الدولى • ونذكر من هــذه المسائل تلك المتعلقة باستخدام الأسلحة الذرية ، وكافة المسائل التى تهدد السلم الدولى •

٢ ــ جميع تصرفات الدولة التى لا تدخل فى الطائفة الأولى تأخذ الدولة فيهـــا الحرية الكاملة ، وتتصرف على النحو الذى تراه محققا لمصالحها ، ولا يمكـــن فى هذه الحـــالة أن يتدخـــل القـــانون الدولى أو المنظمات الدولية فى تصرفاتها ، ما دامت هذه الحرية لا تتعـــارض مع الأحكام العامة فى القانون الدولى • وتنفـــذ الدولة ما تكـــون قـــد التزمت به دوليا فى أى من هذه المســـائل ، عملا بقاعدة العقـــد شريعة المتعاقدين ، وهذه هى المسائل الداخلية بشكل عام •

٣ — وأخيرا هناك طائفة ثالثة من المسائل تعد بحسب الأساس من الموضع الثانى ، ولكن لا يقوم أدنى شك فى اعتبارها مسألة داخلية ، وخضوعها للنطاق الخاص للدولة • وهى مسائل لا يمكن أن نتصور تنظيم القانون الدولى لها ، وذلك كالمسائل الخاصة بنظام الحكم فى الدولة وبالنظام الاجتماعى ، وتكوين الحكومة والانتخاب ••• الخ •

وعلى ذلك فالنطاق الخاص للدولة يشمل أساسا الطائفتين الثانية والثالثة ، ولكن قد تتحول مسألة أو أكثر من تلك التى تدخل فى الطائفة الثانية الى النطاق الدولى ، عندما يتطور التنظيم الدولى العرفى أو الاتفاقى ، ويقوم بتنظيمها على نحو ما رأينا فى بعض المسائل الاجتماعية والاقتصادية • أما الطائفة الثالثة فهى بحسب طبيعة النظام القانونى لا يمكن أن تدخل الدائرة الدولية ، وبعبارة أخرى فانها لو نظمت بالقانون الدولى وتدخلت فيها الدول الأخرى ، فان ذلك يعنى اصدار حكم باعدام الدولة • ولا يمكن فيها أن نعتبر القانون الدولى أو قانون التنظيم الدولى قانونا بين الدول أو منظمات بين الدول ، وانما يتحول لكى يكون قانونا فوق الدول وتنظيما يعلوها وينظم المسائل التى تقوم هى عليها • وواضح أن هذه المسائل هى التى نعتبرها مسائل داخلية ، أو مسائل الاختصاص القاصر للدولة ، ما عداها يمكن التدخل فيه •

وراجع تعليقا لنا على هذا الكتاب بالمجلة المصرية للقانون الدولى المجلد ٢٥ ص ٢٨٣ —.

الباب الثانى

العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية

ترسم مواثيق المنظمات الدولية القواعد التى تعمل على أساسها أجهزتها ، والطريقة التى تمارس بها نشاطها • ولقد استقر العمل الدولى فى معظم المنظمات الدولية على قواعد متشابهة سنتولى عرضها فى هذا الباب ، مع ملاحظة وجود خلافات طفيفة بين منظمة وأخرى • وسنقوم بشرح العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية فى خمسة فصول ندرس فى الأول المساهمة فى المنظمات الدولية • وفى الثانى أجهزة المنظمات الدولية ، وفى الثالث الأحكام المتصلة بالعاملين بها وفى الرابع القواعد الخاصة بالمداولات فيها ، وفى الخامس القواعد الخاصة باعادة النظر فى مواثيقها •

الفصل الأول

المساهمة فى المنظمات الدولية

تحكم المساهمة فى المنظمات الدولية مجموعة من المبادىء الهامة، أهمها مبدآن : الحرية، والدولية .

المبحث الأول

حرية المساهمة فى المنظمات الدولية

أولا — حرية الدول فى الاشتراك فى المنظمات الدولية :

ما زال مبدأ السيادة يشكل حجر الأساس فى بناء العلاقات الدولية . لذا من المقرر أن للدولة الحرية الكاملة فى أن تساهم فى انشاء المنظمات الدولية . وحتى اذا قررت الاشتراك فى تكوين منظمة دولية، فان لها الحق فى أن تنسحب من المنظمة، ويحق لها أيضا أن تمتنع عن المساهمة فى نشاط أو أنشطة معينة للمنظمة .

(أ) انشاء المنظمة :

يتضح هذا المبدأ جليا اذا ما نظرنا الى الطريقة التى تنشأ بها المنظمة . فمن المسلم به أنه من الضرورى أن يتم ذلك عن طريق معاهدة تأسيسية traité constitutif وتجرى العادة على عقد مؤتمر دولى تعد فيه الدراسات التحضيرية اللازمة . ثم توقع فيه المعاهدة المنشئة للمنظمة . ويلزم لكى تدخل دائرة التنفيذ أن تتخذ اجراءات أخرى لاقرارها نهائيا كالقبول أو التصديق[1] وتتطلب معظم دساتير الدول ضرورة موافقة السلطة

---

(1) P. Vellas : Droit Intarnational Public. Instiuions Internationales. 20 edition, Paris 1970, P. 354.

التشريعية فيها ، وأحيانا بأغلبية خاصة كثلثى الأعضاء مثلا (١) مما يؤخر قيام المنظمات الدولية بعض الوقت .

ويمكن أن يتم انشاء منظمة دولية بواسطة قرار يصدر من منظمة دولية أخرى . ولكن ذلك لا يخل بمبدأ المساهمة من الدول فى المنظمات لسببين :

الأول : أن المنظمات التى تنشأ بقرار من المنظمة تعد فى الغالب الأعم ، فرعا للمنظمة يقتضى التخصص قيامها لتحقيق نشاط خاص .

---

(١) تنص المادة ١٥١ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ على أن « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسبها من البيان ، وتكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها . ونشرها وفقا للأوضاع المقررة ، على ان معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة أو التى تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة فى الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها » .

وقد استقر العمل فى مصر على ضرورة تصديق الهيئة التشريعية على الاشتراك فى المنظمات الدولية . ونشير فى ذلك الى فتوى قسم الرأى بمجلس الدولة الصادرة فى ١٩٤٨/١/٢٦ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى لفتاوى الرأى ، الفتوى رقم ١٨ والتى تطلبت لاشتراك مصر فى منظمة الصحة العالمية بعد أن وقع مندوب مصر على الاتفاقية المنشئة لها ، عرض الأمر على البرلمان ، وقد استندت الفتوى فى ذلك الى أحكام المادة ٥٦ من دستور منظمة الصحة العالمية التى تقرر مساهمة الأعضاء بحصص مالية ، والمادة ٦٧ التى تقرر الحصانات والامتيازات الدبلوماسية للمنظمة لممثليها فى الدول المشتركة فيها ، فضلا عن تطلب اصدار بعض التشريعات لقيام المنظمة بمهمتها . وواضح أن هذه المسائل من بين تلك التى تطلبت الدساتير المصرية كلها — بما فى ذلك الدستور الأخير — تصديق السلطة التشريعية عليها .

يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، قواعد القانون الدولى العام فى أحكام المحاكم وما جرى عليه العمل فى مصر ، القاهرة ١٩٧٣ ، ص ٣٣٣ .

« فلقد صار من الحقائق السائدة اليوم أن معظم المنظمات الدولية قد صارت منظمات فنية أكثر منها سياسية ، ويحقق ذلك انتشارا للمصالح وتلبية للحاجات الدولية المشتركة . مما يزيد التضامن الاجتماعي ، في النطاق الدولي ، ويساعد على تدعيم أنشطة المنظمات الدولية(١) » .

وقد نص ميثاق الأمم المتحدة على أنه « يجوز أن ينشأ وفقيا لأحكام الميثاق ما يرى ضرورة انشائه من فروع ثانوية ... » المادة ٧/٢ . كما نصت المادة ٦٨ على أنه « ينشىء المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجانا للشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الانسان ، كما ينشىء غير ذلك من اللجان التي قد يحتاج اليها لتأدية وظائفه » .

وواضح أن معظم هذه المنظمات لا تكتسب شخصية مستقلة عن المنظمة ، وان تمتعت ببعض الاستقلال الوظيفي الذي يمكنها من ممارسة النشاط المعهود به اليها بكفاءة . لهذا يسميها البعض بالمنظمات الداخلية l'organisations internes

ويمكن أن نسميها باللجان الداخلية commission internes. وتأخذ هذه اللجان حياة قانونية وسياسية مستقلة في كثير من الأحيان ، مثل اللجنة الاقتصادية لأوربا ، أو منظمة التنمية الصناعية المنشأة عام ١٩٦٥ .

والثاني : أن دور المنظمات الدولية في انشاء منظمات أخرى مستقلة يقتصر في العادة على اتخاذ المبادأة في الدعوة الى مؤتمرات دولية يعد لها بواسطة أمانتها . وتجرى الدراسات التحضيرية في مقارها . وتنص المادة ٥٩ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « تدعو الهيئة عند المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول

---

(١) فيلاسى ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٣٥٥ .

ذات الشأن بقصد انشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد المبينة فى المادة الخامسة والخمسين » •

ومن المقرر أيضا أن حق الدولة فى الانضمام الى منظمة معينة ، من الحقوق الرئسية لها • ولا يمكن الزام أى دولة أن تعين عضوا فى اية منظمة دولية • ولها الا توقع على معاهدة منشئة لمنظمة حتى ولو اشتركت فى الأعمال التحضيرية لها • ولها أيضا أن ترفض التصديق عليها حتى وان وقعتها • وهذا ما رأيناه بوضوح بالنسبة لمعاهدة فرساى التى أنشأت عصبة الأمم ، فرغم أنه كان للرئيس الأمريكى ويلسون دور كبير فى اقرارها ، الا أن الكونجرس رفض التوقيع عليها ، ولم تدخل الولايات المتحدة فى عضوية عصبة الأمم (١) •

(ب) حق الانسحاب :

يقابل حق الدولة فى الانضمام الى المنظمات حقها فى الانسحاب منها • ورغم أن نصوص العديد من المنظمات الدولية تنظم هذا الحق صراحة « راجع المادة ٣ من عهد عصبة الأمم » ، الا أنه من المسلم به الاعتراف بهذا الحق للدول حتى وان لم ينص عليه صراحة • وقد انسحبت ألمانيا واليابان من عصبة الأمم كما انسحبت أندونيسيا من الأمم المتحدة ، وانسحبت اليونان من مجلس أوربا فى ديسمبر عام ١٩٦٩ بعد أن أحست أن المجلس سيقوم بطردها بسبب قيام حكم عسكرى فيها ، وانسحبت فرنسا من الجناح العسكرى لحلف الأطلنطى عام ١٩٦٩ •

ولكن لما كان الانسحاب يرتب آثارا ضارة بالمنظمات الدولية ، فانه كثيرا ما تلجأ دساتير المنظمات الى تنظيمه بما يكفل وضع قيود على ارادة الدولة تجنبها الانسحاب لانفعال طارىء •

---

(١) راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٩

ويدل استقراء نصوص مختلف المنظمات على أربعة أنماط تتبع بهـذا الشـأن :

١ ـ اشتراط الاخطار الكتابى وهو العنصر الأساسى الذى تقرره كل النصـوص •

٢ ـ اشتراط مرور فترة أولية يمتنع خلالها الانسحاب(١) •

٣ ـ اشـتراط انقضـاء أجـل معين يسـمى بفترة التهدئة off Period ، قبل أن يصبح الانسحاب نافذا(٢) •

٤ ـ تمييز الالتزامات القائمـة قبـل أن يتحقق الانسحاب • ومعظم الالتزامات التى تقصـد فى هذا المفهوم ، هى الالتـزامات المـالية ، على نحو ما نجد فى المـادة ٩ من ميثاق منظمـة الأغـذية والزراعة ، والمـادة ٥ من منظمة العمـل الدوليـة ، والمـادة ٣ من عهـد عصبة الأمم • ويثير هـذا الشرط صـعوبات كثيرة فى نطـاق

---

(١) لا يعتبر شرط فترة المنع من الشروط الذائعة الاستعمال ، وان كنا نجـده فى المنظمات ذات الطبيعة العسكرية أو الادارية ، مثـل المـادة ١٢ من اتفاقية بروكسل سنة ١٩٤٨ ، والتى تسمح للدول الأعضـاء ان تنسحب من العضوية بعد مرور عشرين عاما . كما أن منظمـة الأغـذية والزراعة تتطلب مرور اربع سنوات .

ولهذه الشروط فى الواقع اهمية ، فهى تساعد المنظمة على مقابلة ما تلقاه من صعاب فى بداية حيـاتها ، فضلا عن أنه اذا كان يلزم لتحقيـق أهداف احـدى المنظمات استمرارها فتـرة معينة ، فان شرط المنـع يكون ذا فائدة ، واخيرا فان نص الزمن بالمنظمات يكسبها نوعا من القدسـيـة الأمر الذى يتوقع معه أن يكون ميـل الدول الأعضـاء الى التحلـل من الاتفاقية أمرا اقل احتمالا .

يراجع فى هـذا المعنى : محمـد طلعت الغنيمى ، الاحـكام العامة فى قانون الأمم ، التنظيم الدولى ، ص ٤٥٨ .

(٢) الأمدالمتوسط لفترة العضوية فى المنظمات الدولية هو عـامان ، وان كان يقل الى عـام واحـد فى كثير من المنظمات « الاتحـاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ، هيئة الصحة العالمية » .

المنظمات المالية • واذا ما أخذنا حالة البنك الدولى فى الاعتبار ، فاننا نجد المادة ٤/٦ تنص على استمرار مديونية الدولة ما دامت عليها قروض • ومع ذلك فلا يقتصر الأمر على الالتزامات المالية ، بل نجد نصوصا تتكلم عن التزامات أخرى • من ذلك نص منظمة العمل الدولية الذى يقرر أن انسحاب العضو لا يؤثر فى استمرار صحة الالتزامات التى تحملها من أى اتفاق عمالى « المادة ٥ »(١) •

(جـ) حق الامتناع عن المساهمة فى نشاط المنظمات :

أما عن حق الدولة فى الامتناع عن المساهمة فى أنشطة المنظمة مع الاحتفاظ بالعضوية ، فان الأمر يختلف فيما اذا كان الوضع يتصل بممارسة حقوق أو بتأدية التزامات : ففيما يتعلق بالحقوق ، من المسلم به أن الدولة لها الحق فى الامتناع عن الحضور وعن الاشتراك فى المداولات وهذا ما حدث عندما تغيب الاتحاد السوفيتى عن اجتماعات مجلس الأمن منذ مايو عام ١٩٥٠ احتجاجا على احتلال فرموزا لكرسى الصين فى مجلس الأمن ، ورأينا فرنسا أيضا تقاطع اجتماعات الجمعية العامة عند مناقشة المشكلة الجزائرية مرات عديدة ، وهو ما نلاحظة على جنوب أفريقيا الذى امتنع عن حضور مناقشات الجمعية العامة لمشكلة جنوب غرب أفريقيا ، ومشكلة الابارتهيد • وأساس هذا الموقف المتسامح هو أن الدولة التى تمتنع عن المساهمة تتحمل جزءا فوريا هو استحالة الدفاع عن وجهة نظرها ورعاية حقوقها • أما اذا كان الأمر يتعلق بتأدية التزامات مفروضة على الدول الأعضاء ، فانه يكون للمنظمة أن تطبق جزاءات على الدولة تصل الى حد فصلها من العضوية •

ثانيا — حق ضم الدول للمنظمة الدولية :

لا زالت المنظمات الدولية مجتمعات ارادية يحكم قبول الدول

---

(١) بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣١٦ •

فيها اعتبارات عديدة ، والعضوية المعلقة من الشروط تمثل وضعا استثنائيا • ويخضع قبول الدول الجديدة فى المنظمة الدولية لتدابير تتخذ من جانب الدولة العضو ، وتوافق الدول الأعضاء علي قبولها أو رفضها بمحض ارادتها •

وتوجد ثلاث طرق تنظم انضمام الأعضاء الجدد للمنظمة الدولية •

الأولى : تعتبر آشدها تقييدا وتتمثل فى اشتراط الدعوة المسبقة l'invitation Préalables وهى طريقة النادى المغلق الذى لا يفتح أبوابه لانضمام دول أخرى الى المنظمة الا اذا اختارها جماعة الدول الأعضاء • وهذا هو النظام المعمول به فى المواثيق السياسية والعسكرية « عهد بروكسل — عهد الاطلنطى »•

والطريقة الثانية : تتمثل فى تطلب التصويت على العضو المرشح للتأكد من توافر شروط العضوية فيه • وتثير هذه الطريقة مشاكل جسيمة فى نطاق منظمة الأمم المتحدة • ففى فترة الحرب الباردة اعترض كل من الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة على قبول الدول التى تنتمى الى الفريق المعارض لها • ولم تنفرج الأزمة الا ابتداء من عامى ١٩٥٤ — ١٩٥٥ عندما اتفقت الدولتان الكبيرتان على قبول جملة من أنصار كل منهما • ومنذ هذا التاريخ لا توجد صعوبات فى القبول ، اذ تسعى الدول الكبرى الى تسهيل الدخول وعدم الاعتراض على أية دولة ترغب فى الانضمام . وذلك كوسيلة لكسب الأصوات • لذا تتجه الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة الى أن تصبح منظمات عالمية بالفعل تضم الى عضويتها كل الدول الأعضاء فى المجتمع الدولى •

والطريقة الثالثة : هى أسهل الطرق وتتمثل فى اجازة الانضمام بمجرد ابداء الرغبة • وهو ما نجده فى أغلب الاتفاقات التى تنشىء منظمات عالمية وتجيز الانضمام اليها بابداء الرغبة فى ذلك •

ثالثا : حق الوقف والطرد من العضوية : (١)

يتمشى مع اعطاء حق قبول الدول الجديدة للمنظمة منحها الحق فى استبعاد الدول التى لا تحترم التزاماتها التى سمح لها بالدخول بعد ان قبلتها . وتنص مواثيق المنظمات عادة على هذا الحق ، وان كان لم يمارس كثيرا فى العمل الدولى . وقد مارست عصبة الأمم هذا الحق عام ١٩٣٩ عندما طردت روسيا من عضويتها لدخول قواتها فنلندا . وكذلك طردت منظمة الدول الأمريكية كوبا من عضويتها عام ١٩٦١ لدخولها فى دائرة النفوذ الشيوعى .

ومع ذلك يعتبر الطرد سلاحا ذا حدين . اذ هو يجرد المنظمة التى تتخذه من أية قدرة على اتخاذ عمل آخر تجاه هذه الدولة .

أما عن اجراء الوقف . فنجد النص عليه فى بعض المواثيق ومنها ميثاق الأمم المتحدة الذى أعطى مجلس الأمن حق وقف أى عضو تقوم المنظمة باتخاذ عمل عقابى أو أكراهى ضده . ولا شك أن الوقف يعتبر أفضل من الفصل لأنه يحافظ على حقوق المنظمة فى اتخاذ اجراءات أخرى ضد العضو مع كونه يمنع العضو فى نفس الوقت من ممارسة الحقوق والامتيازات المقررة له . ومع ذلك فالعمل الدولى لم يشهد حالات وقف الدول فى منظمة الأمم المتحدة ، وان مارسته بعض الوكالات المتخصصة « قام صندوق النقد الدولى بوقف تشيكوسلوفاكيا من عضويته عام ١٩٥٤ لعدم احترامها للالتزامات النظامية » .

---

(١) محمد طلعت الغنيمى ، الأحكام العامة فى قانون الامم ، المرجع السابق ص ٤٦٠ ، بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣١٧ .

المبحث الثانى

مبدأ الدولية

من المبادىء الهامة التى تحكم المساهمة فى المنظمات الدولية ، مبدأ الدولية • ونعنى به قصر المساهمة فى أعمال المنظمات الدولية على الدول وحدها • ويعد ذلك نتيجة طبيعية لكون القانون الدولى لا يعترف أساسا بغير الدول أعضاء له ، وبغير العلاقات الدولية موضوعا له •

ويكفى أن نستطلع شروط العضوية فى أية منظمة من المنظمات الدولية حتى نعرف مدى أهمية هذا المبدأ[1] •

ويترتب على هذا المبدأ نتيجة رئيسية هى : الاحتكار الحكومى للتمثيل الدولى •

فمن النتائج التى تترتب على قصر الانتماء الى المنظمات الدولية على الدول وحدها ، أن يكون التمثيل بها مقصورا على الأجهزة المخولة فى التصرف باسم الدولة ، وهى الحكومات • ويتضمن هذا المبدأ تطبيقات فى غاية الأهمية ، ولا توجد له سوى استثناءات طفيفة •

(أ) فالوفود الممثلة للدول فى المنظمة الدولية هم عادة ممثلون معينون من قبل الحكومات : وعلى ذلك فهم يتصرفون بناء على تعليمات من هذه الحكومات ، ويكونون مسئولين عن أعمالهم أمامها ، وتنطبق هذه القاعدة على كافة الوفود المنتدبة لاحتلال مقعد مخصص لاحدى الدول أيا كانت مؤهلاتهم الشخصية « برلمانيين ، موظفين ، جامعيين

---

(1) P: Laurent, les organisations internationalés, Jrisclasseur de droit international, Face 112, P. 1.

أو فنيين » ، ولا تختلف القاعدة الا بالنسبة للخبراء الذين يستدعون — على أساس صفتهم — للمساهمة فى أعمال جهاز دولى • فهم يحتفظون فى هذه الحالة بحريتهم الكاملة فى الكلمة ، وان كانوا لا يعبرون الا عن رأى استشارى ، لا يحسب فى التصويت(١) •

وتثور صعوبات عديدة عندما تتغير حكومة احدى الدول بالطريق الثورى • ماذا تفعل المنظمة الدولية عندما تستبعد هذه الحكومة وفدا سحق أن أرسلته الحكومة السابقة ؟

ثارت هذه المشكلة عام ١٩٥٦ وذلك عند مناقشة مشكلة المجر فى الجمعية العامة للأمم المتحدة • فلقد غيرت حكومة كادار Kadar الوفد الموالى للحكومة السابقة وعينت وفدا بدلا منه حكومة Imre Nagy ، وأثارت الوفود عدم شرعية الحكومة الجديدة ، ولكن هذا الرأى رفض واعتبرت تبعية الوفود لحكوماتهم تبعية كاملة • ولا تملك المنظمات الدولية بناء على ذلك — عند مراجعتها لصحة أوراق اعتماد الممثلين — أن تناقش شرعية النظام الحاكم فى دولة ، لأن ذلك يعد تدخلا فى الشئون الداخلية للدول الأخرى •

(ب) على أن قاعدة احتكار التمثيل فى المنظمات للحكومات لم تعد سارية فى بعض المنظمات • ففى عديد من أجهزة المنظمات الأوربية مثل مجلس أوربا ، والمجتمعات الثلاثة ، توجد جمعية استشارية يختار أعضاؤها من برلمانات الدول الأعضاء ، وهكذا نكون هنا بصدد نوعا من

---

(١) راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٨ لبروتت ، المنظمات الدولية ، موسوعة القانون الدولى :

التمثيل الديمقراطى غير المباشر • ويوجد خلاف فى طبيعة التمثيل هنا عن التمثيل الحكومى يظهر فى وضع الوفود ، فهم صاروا منذ الآن محميين فى ممارسة وظائفهم • ولا يمكن بعد أن يكونوا موضع عزل فى أثناء دورات انعقاد المنظمة •

(ج) أما الاستثناء الثالث فيتصل بتمثيل بعض المصالح الخاصة فى بعض المنظمات الدولية • ونجد ذلك بشكل واضح فى منظمة العمل الدولية • فكل الوفود تتشكل من أربعة أعضاء • اثنان منهم تعينهم الحكومات والاثنان الآخران يمثلان العمال والموظفين وتختارهم منظماتهم • وممثلوا المجموعتين يندمجون فى الوفد الرسمى للدولة ويساهمون فى المناقشات ، ولهم نفس الحقوق المقررة للممثلين المختارين من الحكومات ، والصفة المهنية لهؤلاء الممثلين قد تمت مناقشاتها بمناسبة ما دار فى نطاق منظمة العمل الدولية حول موضوع الوفد السوفيتى • فلقد رفض من يمثلون أصحاب فى المنظمة أن يدخلوا بينهم ممثلى الموظفين السوفيت • لأنه فى دولة لا تعترف بالملكية الفردية لأدوات الانتاج ، فلن هؤلاء الممثلين لن يكونوا سوى موظفين مختارين بواسطة الحكومات • ويظهر هذا النقاش الأهمية الرئيسية لتمثيل المصالح فى منظمة العمل الدولية •

وهناك تمثيل آخر للمصالح فى بعض المنظمات نذكر منها تمثيل جماعات المنتجين للفحم ، والعمال والمستفدين فى المجتمعات الأوربية • ورغم مساهمة هؤلاء الممثلين فى المناقشات والمداولات الا أن سلطاتهم استشارية •

وأخيرا نجد أن العديد من المنظمات الدولية تسمح لمنظمات

خاصة بالتعاون معها • وهذا التعاون يتحقق عن طريق نظام استشارى يسمح للممثلين لهذه الشركة أو تلك بأن تطلب تسجيل احدى المشاكل فى جدول الأعمال ، والمساهمة فى المناقشات مع تصويت استشارى • وتستفيد العديد من المنظمات غير الحكومية بالنظام الاستشارى للمجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، وأمام الوكالات المتخصصة وكثير من المنظمات الأوربية •

وبعد هذا الاستعراض يمكن التساؤل حول ما اذا كان هناك احتكار حكومى للتمثيل فى المنظمات الدولية ؟

لا شك فى أن هذه الأوضاع تمثل استثناءات على القاعدة العامة خاصة وأن المصالح الحكومية ما زالت هى وحدها التى تمثل ، كما أن البرلمانيين أو ممثلى الجماعات الخاصة يوضعون فى أجهزة استشارية ، عدا حالة منظمة العمل الدولية • وان كانت هذه الاستثناءات تمهد — من ناحية أخرى — لفتح الباب لتمثيل الرأى العام فيها فضلا عن الجماعات الخاصة • ولكن حتى الآن ما زالت المنظمات الدولية هى قضية الدول التى تترك بصماتها على تشكيلها وعلى مطالبها ، وما زالت سياسة المنظمات الدولية — أساسا — قضية الحكومات حتى لو تعلق الأمر بحل مشاكل فنية مثل النقل الجوى أو الاتصالات اللاسلكية •

الفصـــل الثـــانى

أجهـــزة المنظمـــات الدوليـــة

اذا كان قد تم التسليم باعطاء المنظمات الدولية شخصية قانونية فى النطـــاق الدولى ، فانه من الطبيعى أن يكون لها أجهزة تعبر عن ارادتهـــا المتميـــزة ، وتمـــارس باســـمها الســـلطات والتصـــرفات القانونية(١) • وتختلف هـــذه الأجهزة من منظمـــة الى أخـــرى ، من حيث العـــدد والســـلطات ، وتوزيع الاختصـــاصات بينها • ومـــع ذلك فان استقراء واقع المنظمات الدوليـــة حاليا يعطينا بعض النتائج بخصوص عدد الأجهزة واختصاصاتها • وســـنبحث فيما يلى ســـبب تعدد أجهزة المنظمات فى مبحث أول ، ثم أهم هذه الأجهـــزة ووظائفها فى مبحث ثان •

المبحث الأول

تعدد أجهزة المنظمات الدوليـــة

أصبح من السمات الرئيســـية التى تميز المنظمات الدولية اليوم تعدد الأجهزة التى تقـــوم بالوظائف المعهـــود بهـــا الى المنظمـــة • ويرجع ذلك الى أسباب عديدة(٢) •

أولا ــ قاعـــدة التخصص :

فلقد أصبحت قاعدة التخصص تحـــكم مختلف أوجـــه النشـــاط البشرى ، وذلك بسبب تعقد الظواهر ، والحاجة المـــاسة الى اتقانها •

---

(١) عبد العزيز سرحان ، الأصـــول العـــامة للمنظمـــات الدولية ، المرجع الســـابق ص ١٩٨ •

(٢) يراجع عائشـــة راتب ، التنظيـــم الدولى ، القـــاهرة ١٩٧٢ ، ص ٨٣ •

وقد بدأت تظهر أهمية هذه القاعدة منذ عهد عصبة الأمم • فلقد شكلت العصبة لجنة عام ١٩٣٩ ، لدراسة النشاط الوظيفى للعصبة ، ورغم أن الوقت كان مبكرا بالنسبة لقيام المنظمات العامة العالمية بالمناشط الوظيفية ، الا أن هذه اللجنة ، قدرت أن النجاح الذى أحرزته اللجان الوظيفية فى ظلها يعد أساسيا ، وقدرت أن كشف العصبة لامكانيات التعاون الدولى فى نواح كانت بعيدة عن لاهتمام العالمى حيث كان هذا الاهتمام موجها أساسا الى النواحى السياسية ، يعد أعظم اسهام قدمته العصبة الى عالمنا المعاصر ، وقدر له البقاء والدوام •

وقد أوصت اللجنة بضرورة انتقال السلطات الوظيفية لمجلس العصبة الى لجنة أخرى غير سياسية . وأوصت بالاهتمام بانشاء الوكالات الاقتصادية والاجتماعية(١) •

ثانيا — اعتبارات سياسية :

اذا كان يدخل فى نشاط المنظمة وظائف دات طبيعة متباينة ، سياسية واجتماعية واقتصادية مثلا ، فانه من الملائم تخصيص لجان لها حتى لا تطغى المسائل السياسية على المسائل الأخرى ، وتنقص من القدر الذى تستحقه •

ومن الاعتبارات التى تراعى بهذا الشأن تحقيق رغبة الدول الكبرى فى انشاء فروع يكون لها السيطرة عليها — كما نرى فى مجلس الأمن — مع عدم اهدار دور الدول الأخرى بتمتعها بالتساوى فى الفرع العام •

ثالثا — ديمقراطية الادارة :

من الأسس الهامة التى يرعاها المنظمون للمصالح والادارات

---

(1) Waters, The United Nations, New York 1967, P. 59.

فى الأنظمة الادارية الحديثة ، ديمقراطيــة الادارة ، لــذا تســـعى المنظمات الدولية الى توزيع عادل للســلطات بين الدول الأعضـــاء ، واذا كان يصعب على كل الأعضاء أن يشــتركوا فى الادارة الفعليــة للمنظمــة ، فانه لا مناص من انشاء أكثر من فــرع يختص بالمناقشــة واقرار التوصيات بشكل عام ، وفــرع يتولى الادارة الفعليــة ، وذلك بدلا من انشاء جهاز واحد تسيطر عليه طــائفة من الــدول ، ولا تملك الدول الأخرى فيه سلطة القرار .

المبحث الثــانى

توزيع الاختصاصات بين أجهزة المنظمات

يميز الفقه الدولى عادة بين الأجهزة الرئيسية Principal organs والأجهزة الثانوية Subsidiary organs

وتتمثل الأجهزة الرئيسية فى معظم المنظمات الدولية فى ثلاثة :

أولا — جهاز رئيسى — صانع للسياسة يعرف باســم الجمعيــة assembly أو المؤتمر Congress ، تمثل فيه كل الدول الأعضاء . وله سلطة الرقابة على عمل المنظمــة ، والحكم فى ميزانيتها ، وسلطة اقرار الاتفاقات والتدابير والترتيبات الأخرى . وفى اصــدار توصيات الى الأجهزة الوطنيــة فى مختلف الدول . مثــل جمعية منظمــة الصــحة العالميــة .

ويختلف الوضع الذى يكون عليه هــذا الجهاز من منظمــة الى أخرى من حيث موعد الدورات التى ينعقد فيهــا ، وعدد الوفود التى تمثل كل دولة فيه ، ومدى السلطة التى يتمتع بها ... الخ .

الثانى : عبارة عن جهاز تنفيذى أو مجلس ، يختار عادة عن طريق جهاز صناعة السياسة من بين الأعضاء ، وتمثل فيه عدد محــدود من

الدول الأعضاء • وتختلف الأسس التى يختار على أساسها هذا الجهاز التنفيذى • فأحيانا يتطلب تمثيل الدول الأكثر أهميـة فى الفرع الذى تعمل فيه المنظمة « الطيران ، الملاحة ، أو الانتاج الصناعى مثلا » ، وهـذا ما نراه فى مجلس منظمـة الطيران المدنى ، مجلس المنظمـة الاستشارية البحرية ، منظمة العمل الدولية) ، وقد يكون المعيـار هو التمثيل العادل لمختلف المناطق الجغرافية فى العالم (مجلس الأمن ، المجلس التنفيذى لاتحاد البريد العالمى) •

الثالث : أمانة عامة ، أو هيئـة موظفين مدنيين دوليين : وتتطلب مواثيق معظم المنظمات الدوليـة أن تكون مسئوليات هؤلاء الموظفين دولية صرفه فى طبيعتها ، ولا تسـمح لهم أن يتلقوا التعليمات من أية جهة أخرى ، غير المنظمة (١) •

أما عن الأجهـزة الثانوية ، فلقد وجدت نتيجـة لتزايد مهـام المنظمات الدولية ، ولانتشار مبـدأ اللامركزية الادارية • وتتمتع كل منظمة بحرية كبيرة فى انشـاء هذه الأجهزة • وأهم النمـاذج المعروفة حاليا لهذه الأجهزه هى :

١ — المؤتمرات الاقليميـة : مثـل اللجـان الاقليمية للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، واللجنـة الاقتصادية لأوربا ، أو منظمـة العمـل الدولية •

٢ — تعيين لجان استشارية : سـواء ذات اختصـاص عام أو فى مسائل معينة (مثل اللجان الاستشارية للاتحـاد الدولى للاتصـالات اللاسلكية) •

٣ — تأسـيس لجان وظيفة ، تعنى بحقـول خاصة من الأنشـطة

---

(١) يراجع المـادة ١٠٠ من ميثـاق الأمم المتحدة .

Starke, an Introduction to international law, seven edition, London 1972. P. 577.

(اللجان الوظيفية للمجلس الاقتصادى والاجتماعى — لجنة حقوق الانسان مثلا) •

٤ — مؤتمرات ادارية مثل مؤتمرات الاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ، والذى يمكن أن يلحق بها ممثلين للوكالات الخاصة التى تعمل فى هذا المجال •

٥ — توجد كذلك برامج — تجمع لها الجهود وتستهدف تحقيق أغراض معينة نذكر منها برنامج الغذاء العالمى للأمم المتحدة ، والذى خصصت له أجهزة للقيام بشئونه (١) •

ولا توجد قاعدة واحدة بالنسبة لطريقة توزيع الاختصاصات بين مختلف فروع المنظمات ، وان أمكن التمييز بين ثلاثة أنواع منها على النحو الآتى :

١ — المنظمات الأكثر قدما والأقل تعقيدا — تتمثل فى جهاز رئيسى واحد (مؤتمر أو جمعية) تساعده أمانة ، وعدة أجهزة ملحقة به• وفى هذا التنظيم ، تركز الاختصاصات فى الجهاز الرئيسى ، وتقوم الأجهزة الملحقة بوظائف الدراسة والاستشارة • أما الأمانة فهى بمثابة جهاز ادارى بسيط ، يلعب دور الموظفين فى الربط بين الأعضاء والجهاز التنفيذى للقرارات التى يتخذها المؤتمر أو الجمعية • وعلى هذا النحو نجد كل الاتحادات الادارية القديمة(٢) •

وتساهم كل الدول فى اتخاذ القرارات فى نطاق الجهاز الرئيسى• ولا شك أن مثل هذا التنظيم يحتفظ بحقوق الدول ومصالحها الى أقصى حد ممكن •وهذا مما يفسر لماذا تتخذ المنظمات الحديثة هذا الشكل عندما تريد الدول الأعضاء أن تحتفظ بسيادتها (جامعة

---

(١) يراجع فى التفاصيل : كوليارد ، النظم الدولية ، طبعة ١٩٧٢ ، ص ٨٠ وما بعدها .

(٢) مارسيل ميرل ، المرجع السابق ، ص ٨١ .

الدول العربية ، منظمة الوحدة الافريقية) ومهما ازداد عدد الأجهزة المساعدة فى هذه المنظمات فانه يبقى أن السلطات مركزة فى الجهاز الرئيسى •

أما النموذج الثانى فهو أكثر تعقيدا ، اذ يتضمن أكثر من جهاز تمثيلى رئيسى ، ونجد مثال ذلك فى عهد عصبة الأمم وفى الأمم المتحدة، فلقد أنشأ عهد العصبة الى جانب الجمعية العمومية ، مجلس العصبة • وأنشأ ميثاق الأمم المتحدة الى جانب الجمعية العامة ومجلس الأمن مجلسا للوصاية ومجلسا اقتصاديا واجتماعيا • ويستجيب هذا اللون لمنطق الحرص على التخصص • ولكن يبقى أن الفرق بين هذا اللون واللون الأول ليس جسيما ، اذ ان كل هذه الأجهزة مشكلة من وفود تمثل الدول الأعضاء • ولا يترجم الخلاف الا بمدى التمثيل الكامل أو الجزئى للدول فى مختلف فروع المنظمة •

أما النموذج الثالث فهو يمثل تمايزا واضحا عن الصورتين السابقتين . لأنه يجعل تشكيل الأجهزة فى داخل المنظمة الواحدة يختلف : على سبيل المثال نجد لجنة الوزراء فى مجلس أوربا تقابلها جمعية استشارية تختار البرلمانات الوطنية أعضاءها • كذلك فان المجتمعات الأوربية الثلاثة تمثل منظمات أشد تعقيدا • فنجد بداخلها جهازا يمثل الدول (مجلس الوزراء) وجمعية برلمانية ، ويوجد أيضا جهاز تنفيذى أو حكومى يعمل باستقلال عن الدول الأعضاء • ونجد أخيرا محكمة مستقلة عن الأجهزة القضائية الدولية الأخرى ولجانا ممثلة لمجموعات المصالح • وهذا التنوع فى الاختصاصات يجعل هذه المنظمات تشبه الدول من حيث وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية بها — على الأقل من حيث المظهر الخارجى (٨) •

الفصل الثالث

الموظفون الدوليون

سنقسم هذا الفصل الى مبحثين ، نتناول في الأول تعريف الموظف الدولي وغيره من الفئات التي تتشابه معه ، ثم نتكلم في الثانى عن المركز القانونى للموظف الدولى •

المبحث الأول

تعريف الموظف الدولى

يمكن تعريف الموظف الدولي بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة فى خدمة دولية (١) •ونعتقد أن هذا التعريف يغفل عن كثير من العناصر التى يتطلبها الفقه فى الموظف الدولى ، كالعمل لتنفيذ اتفاق دولي ، بحكم كون المنظمات الدولية لا تقوم الا عن طريق اتفاق بين الحكومات ، وكضرورة أن يؤدى العمل لصلحة المجتمع الدولى ، ذلك لأن هدف المنظمات الدولية هو تحقيق المصلحة العامة الدولية • ومع ذلك فبتحليل هذا التعريف يتضح أمامنا ضرورة توافر الشروط الآتية فى الموظف الدولى :

١ — يجب أن يعمل الموظف الدولى فى خدمة — ليس مصلحة دولة معينة ، ولا مجموعة من المنظمات الخاصة التابعة لجنسيات مختلفة — وانما ادارة دولية administration international لا تتصل بدولة معينة ، وانما بمجموع الدول الأعضاء •

٢ — ويعمل الموظف الدولى من أجل تحقيق الأهداف التى

---

(1) Grand, Le Secrétariat des institutions internationales, R. d. c., Vol. 79. 1951.

أنشئت من أجلها المنظمة • ومن ثم فهو لا ينشغل بالمصالح الخاصة لدولة عضو ، وانما بمصالح المجتمع الدولى فى مجموعه •

وقد تثور بعض الصعوبات فى الحالة التى يكون العمل المعهود الى الموظف القيام به ، ذا طابع محلى • ويتم فى اقليم دولة معينة • وقد أدت تطورات عديدة الى تزايد هذا النوع من المهام • وقد اعترفت محكمة منظمة العمل الدولية للعاملين فى منطقة الشرق الأوسط ، وللقائمين على رعاية شئون اللاجئين الفلسطينيين ، بصفة الموظفين الدوليين • وواضح أنه مهما كانت المهمة هنا محلية ، الا أنها تؤدى لصالح المجتمع الدولى كله(١) •

٣ — وينبغى أخيرا أن يتفرغ الموظف الدولى للمهمة الملقاة على عاتقه • وبمعنى آخر يجب أن يكون الموظف الدولى ، موظف طول الوقت لدى منظمة دولية ولمدة مستمرة • وتوجد عقود توصف بأنها مؤقتة ، رغم أن الموظف يعمل فيها متفرغا لصالح منظمة دولية • وهنا نجد أن فكرة الاستمرار هى التى تسمح بتمييز الموظف الدولى عن المستخدم الدولى وهو الذى يندب لأداء عمل غير مستمر(٢) •

وعلى أساس هذه العناصر يمكننا أن نميز الموظف الدولى عن فئات أخرى تعمل فى خدمة المنظمات الدولية • فالواقع أنه يقوم بالعمل لأداء المهام الموكول الى المنظمات الدولية القيام بها أكثر من عنصر ، فهناك عنصر الممثلين الدوليين ، وهم هذه الفئة التى تتشكل منها الوفود الرسمية ، والتى تعبر عن ارادة

---

(١) كوليارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٥٩٧ ، بويت ، المنظمات الدولية ص ٨٩ •

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٨٦ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ج ١ ، ص ١٠ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ١٤٤ •

الدول الممثلين لهـــا ، وتتمتع بنظـــام قانونى خاص هو النظـــام الذى يحكم الدبلوماسيين فى مختلف الدول •

والى جانب فئة الممثلين الدوليين ، توجد فئة يمكن أن نطلق عليها فئة المستخدمين الدوليين ، وهم الأشخاص الذين تستـــعين بـــهم المنظمـــات الدولية لأداء مهام مؤقتة أو مســـاعدات سريعة • فالمنظمة قـــد تحتاج الى خبراء يؤدون لها بعض المهام فى المجـــال الاقتصادى مشروع اقتصـــادى ••• الخ » •

والى جانب هاتين الطائفتين ، أدت تطـــورت دولية عـــديدة الى نشأة فئـــة جديدة من العاملين فى المنظمات الدولية ، هى فئـــة هؤلاء الذين يعملن بصفة دائمة ، فى خـــدمة المنظمـــة ، ويتولون وظـــائف معينة ثابتة ، ويخضـــعون لنظـــام قانونى متميـــز ، وهـــم فئـــة الموظفين الدوليين •

ومن الأهميـــة بمكان تمييز كل طائفـــة من هـــذه الطوائف عن الأخرى وبيـــان كيف وجـــدت كل طائفـــة ، وما هو العمل الذى تؤديه•

١ — الممثلون الدوليون والموظفون الدوليون :

يختلف النظام الذى يخضـــع له الموظف الدولى اختلافا تاما عن ذلك الذى يخضـــع له الممثـــل الدولى • ونســـتطيع أن نتلمس بينهم الفـــروق الآتيـــة(١) :

١ — يقـــوم الموظف الدولى بأداء مهمة لمصلحة كل الدول أعضاء المنظمة الدولية دون أن يراعى دون دولة معينة أو ما يمكن أن تحققه

---

(١) يراجع فى التفرقة بين الموظف الدولى وممثلى الدول الأعضـــــاء بشكل عام ، حافظ غانم ، ص ٨٥ . وايضا :

Bedjaoui, les fonctions Pubiques internationales et Influences Nationales, Londres 1958, P. 196 ss.

المنظمة ، في حين أن الممثل الدولي ، يراعي مصالح دولته ، ويهمه — مهما كان تقديره لمصلحة الدول الأعضاء كلها — مصلحة الدولة الموفدة له .

٢ — يخضع الموظف الدولي للمنظمة الدولية ، فهي التي تعينه ، وهي التي تحاسبه على أدائه لعمله ، وتدفع له أجره . أما الممثل فتعينه الدولة المعنية ، وتتولى محاسبته عن أدائه لعمله ، ويخضع للتعليمات التي تصدرها اليه دولته في أدائه لعمله .

٣ — ومن ناحية الولاء نجد أن ولاء الممثل الدبلوماسي يكون لدولته التي تحاسبه على أي تقصير في تقديره لهذه الرابطة ، أما الموظف ، فانه وان كان يرتبط برابطة الولاء للدولة التي ينتمي اليها بجنسيته ، الا أن هناك ولاءه للمنظمة ، وخضوعه لولاء الصالح العام الدولي .

٤ — وأخيرا فان الممثل الدولي يعتبر دبلوماسيا ، ويعامل في النظام الدولي على هذا الأساس فيتمتع بحصانات وامتيازات دبلوماسية ، في حين نجد أن الموظف الدولي يستقل بنظام خاص للحصانات تجعله يتمتع بها في مواجهة جميع الدول بما فيها دولته ، على خلاف الممثل الذي يعد شخصا عاديا في دولته . وفيما عدا ذلك تتشابه الحصانات الدبلوماسية مع حصانات الموظفين الدوليين(١) .

٢ — المستخدم الدولي والموظف الدولي :

عرفت محكمة العدل الدولية العامل الدولي بأنه كل شخص يعين بواسطة أحد فروع المنظمة أو للمساعدة في ممارسة احدى

---

(١) يراجع في التفاصيل : محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٦ .

وظائفها ، سـواء أكان يعمل بأجر أم بدون أجر • بصـفة دائمـة أم لا ، وباختصـار كل شخص تتصرف المنظمة باسمه[1] » •

وعلى أساس هـذا التعريف يشمل اصطلاح العـامل الدولي كل طوائف العاملين في المنظمة الدولية عدا الممثلين •

ولكن الفقـه يميز الآن المستخدم الدولى l'agent international عن الموظف الدولى • على أساس ما سبق أن وضـحناه من قيـام الفئة الثانية بتأدية وظائف دائمـة ، وخضوعها لنظام قانونى خاص• على خلاف الفئة الأولى التي تتولى أعمالا موقوتة •

هذا ، ويخضـع المستخدمون الدوليون للمبادىء العامة فى قانون المنظمات الدولية ولما يوجد فى المعاهدة المنشئة لها من نصوص تعالج وضـعهم • وواضح آن هذه النصوص لا تضع نظاما قـانونيا عاما ومتميزا لهم ، على خلاف ما تفعل بالنسبة للموظفين[3] •

٣ — التحول من المستخدم الى الموظف الدولى :

خلال فترة تاريخيـة طويلة ، كانت المنظمات الدوليـة تستعين

(1) Cf. Reparation des dommages subis au service des Nations unies, avis consultatif ; C.I.J., Recueil 1949, P. 177.

(٢) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدوليـة ، المرجـع السابق ص ٩٧ ، ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجـع السابق ص ٢٢٨ ، كوليـار ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٩٦ •

ويرى الدكتور طلعت الغنيمى أن ما يميز الموظف الدولى عن المستخدم الدولى هو أن وصف الموظف يستلزم :

١ — أن تكون هناك وظيفة عامة أى وظيفة لهـا هذه الصفة وممولة بهـذه الصـفة •

٢ — أن يكون التعيين فى الوظيفـة بصفة منتظمة عن طريق السلطة الدولية المختصـة •

(٣) محمد سامي عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٩٨ •

أساسا بالمستخدمين الدوليين • فلقـد كانت تلجأ الى موظفى الدول المنضمة لتأدية الأعمال الادارية والفنية بها فى دورات انعقادها ، على نحو ما كان يتم فى المؤتمرات الدوليـة • ولكن عنـدما بـدأت أركان المنظمات الدولية تثبت ، وتقـوم بوظائف دوليـة دائمـة ، لحماية وتنسيق العلاقات الاجتماعية الدولية • بدأت المنظمات تحس بالحاجة الماسة الى وجـود أشخاص دائمين يعملون فى خـدمتها ، ويتولون الوظائف التى تؤديها • وهـذا التحـول هو الذى نقـل الوظيفة الدولية من الوصف العرضى الى الوصف الدائم ، والـذى أدى الى وجود الموظف الدولى Le fonctionnaire international الذى يؤدى عملا دائما فى خدمة مرفق عام دولى(١) •

لذا يقـال ان ظهـور الوظيفة العـامة الدولية هى التى حولت المجتمع الدولى من مرحلة المؤتمرات الى مرحلة التنظيـم الدولى • فعندما كانت الاحـلاف هى السـمة الغالبـة فى التعـاون الدولى ، كانت المناقشـات فى المؤتمرات الدورية وغير الدورية هى وسـيلة ادارة ذلك التعـاون • ولكن الدول أحسـت بضرورة أن لا ينقطـع العمل فى الفترات التى تنعقـد فيها هذه المؤتمرات • « ومن هنـا بدأت الأمانة العـامة للاجتماع تلعب دورا متميـزا ، تجـاوز بهـا نطـاق النشـاط المكتبى ، اذ امتـدت جهودها الى أكثـر من تسجيل الاجتماعات ورعاية المبـانى وتوزيع الوثائق ، وترجمـة الأعمـال وتنظيـم الاجتماعات ، انها لم تعـد حلقة اتصال ما بين الاجتماعات فى دورة واحـدة ، بل غـدت حلقـة تربط ما بين الدورات المتعاقبـة مؤدية بذلك دورا تنفيذيا وتحضيريا لهذه الدورات •• » (٢) •

وهكذا ، فبعـد أن كانت المنظمات الدولية تتشابه مع المؤتمرات

---

(1) Langrod, les fonctionnaires internationaux, luxembourg, 1959, P. 1.

(٢) محمد طلعت الغنيمى ، الاحكام العامة فى قانون الأمم ، الجـزء الثـانى ص ٣٤٠ •

فى أن ممثلى الدول يجتمعون فيها للدراسة والتباحث والتشـــاور حول مصــالحهم المشتركة ، أصبحت المنظمات تتميز الآن ، بأنه بعــد أن تنفض دورات المؤتمرات والفروع التى يتباحث من خلالها ممثلو الدول ، يبقى الموظف الدولى ، وتبقى أجهزة الخــدمة المـدنية ، الدولية لتنفذ وتحضر الدراسات والبحوث لهذه الأجهزة الأخـــرى التمثيلية ، لذلك فلقد قيل بحق انه فى كل الهيئـــات التمثيلية تنظم الدول الأعضـــاء ، ولكن هيئـــة الموظفـــين هى العنصر الدولى الذى يتألف منه التنظيم ، أو هى المنظمة (١) . ففى كل المنظمـــات الدولية يجتمع الممثلون وينفضـــون تاركين لهيئة الموظفين فى أبنيـــة المقـــر الرئيسى اقامة الدليـــل على أن المنظمة أكثـــر من توقع أن الحكومات سوف تجتمع مرة ثانية(٢) .

٤ ـــ الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية :

توجد علاقة وثيقة بين الوظيفـــة الدولية والوظيفـــة العـــامة الوطنية نتبينها من أكثر من وجه ، فكل منهما وظيفة عامـــة ، الأولى فى خدمة مصـــالح عدد من الحكومات والثانيـــة فى خدمة مرفـــق من مرافق احدى هذه الحكومات .

كذلك فان هنـــاك رابطة تاريخيـــة بينهما . فالوظيفـــة الدولية نشأت مرتبطة بالوظيفـــة الوطنيـــة ، اذ كانت المنظمـــات الدوليـــة تستعين بموظفين وطنيين لتأدية مهـــامها قبل أن تستـــقل الوظيفـــة الدولية . وقـــد أحدث ذلك تأثيرات بالغة فى نطـــاق القانون الدولى ، اذ استعار العـــديد من الأحكام التى تحـــكم الوظيفـــة العـــامة فى المجتمعات الداخلية وأخـــذ يطبقها فى النطـــاق الدولى مما أدى الى ظهـــور « القانون الادارى الدولى » والذى ينظـــم نواحى الادارة

---

(١) بدجاوى ، الموظف الدولى ، ص ١٦٦ .

(٢) كلود ، النظـــام الدولى والســـلم العـــالمى ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦ .

العامة داخل المنظمات الدولية ، ويحدد العلاقة الوظيفية التى تربط بين المنظمة وبين العاملين لخدمة أهدافها • بل ان البعض يرى أن هذه القواعد لا تتصل بعلم الادارة العامة فقط ، وانما هى من صميم القانون الادارى الداخلى ؛ وخاصة تلك الأحكام الخاصة بالتنظيم من القرارات الصادرة ضد الموظفين ، والتى تتيح لهم التقاضى أمام محاكم ادارية دولية ••• الخ(١) •

ومع ذلك فتوجد فروق رئيسية بين الوظيفة الوطنية والوظيفة الدولية من أكثر من وجه :

أ — فالوظيفة الدولية تستهدف تنفيذ اتفاق دولى بين الحكومات ، أى أن نطاق عملها هو العلاقات الخارجية والتضامن بين مجموعة الدول الأطراف فى الاتفاق • بينما نجد أن نطاق العمل فى الوظيفة الوطنية هو تنفيذ القوانين واللوائح التشريعية التى تضعها السلطة الحاكمة فى دولة معينة •

٢ — وتنعكس هنا الاختلافات القائمة بين المجتمع الداخلى والمجتمع الدولى فى نطاق الوظيفة العامة ، فبينما نجد أن هناك سلطات عليا حاكمة فى النطاق الداخلى تؤكد حكم القانون وتملى على الموظف القيام بتنفيذه ، لا نجد مثل هذه السلطات فى المجال الدولى • ومن ثم نجد دور الموظف الدولى فى رعاية وتطبيق

---

(1) Langrad, La fonctionnaires internationaux, Luxemborg, 1960, P. 2.

وايضا بحث الدكتور عز الدين فودة بعنوان « الوظيفة الدولية بمجلة العلوم الادارية — العدد الثانى — ١٩٦٤ ص ٩٣ • وهو يقول فى هذا المعنى أن « الادارة الدولية لا تختلف فى أصولها عن الادارة الوطنية ؛ فكلاهما من اشكال الادارة العامة ، والأساليب الفنية التى تصلح لتحسين أداء العمل والارتقاء بمستوى الخبرة فى احدهما هى صالحة لتطبيقها بالأخرى ، بل أنهما لا يختلفان من حيث كون كل منهما وظيفة عامة فى خدمة حكومة واحدة أو عدد من الحكومات تنفيذا للاتفاق الدولى » •

الاتفاقات الدوليــة لا يتجــاوز حــدود المفاوضــة أو الاقنــاع أو أعمال التنسيق ، ولا يتناول التطبيق كما هو الوضع بالنسبة للمــوظف الوطنى الذى يتعلق واجبة الأساسى بتطبيق وتنفيــذ القواعد التى وضعتها السلطة العليا فى المجتمع الوطنى(١) •

٣ ـ ونظرا لأن الموظف الدولى يقوم على رعــاية تطبيق اتفــاق دولى ويمثل مصــالح مجمــوعة الدول الأعضــاء فيــه ، فانه يجب أن تتوافر فيه بعض الشروط التى تجعــله محــايدا ، وتجعل ولاءه متحققا لصالح المجتمع الدولى ككل ، وليس لصــالح دولة واحــدة ، **فى الوقت الذى يطلب فيه من الموظف الوطنى أن يبحث عن مصــلحة دولته** ، وأن يمثل المصلحة العامة لمجموع مواطنيه ، بصرف النظر عن مصلحة المجتمع الدولى •

المبحث الثــانى

النظــام القانونى للموظفين الدوليين

يختلف النظام القانونى للموظفين الدوليين من منظمة الى أخرى، ومع ذلك فتوجــد بعض الأسس العــامة التى يمكن أن تطبــق على الوظيفة العــامة بشكل عــام تواترت عليها معظم المواثيق المنشــئة للمنظمات ، ونص عليهــا فى لوائحها الداخليــة • وســنتناول هنــا دراسة طريقة تعيين الموظفين الدوليين ، والشروط التى يجب توافرها فيمن يشغل وظيفة دولية ، ثم حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين•

أولا ــ تعيين الموظفين الدوليين :

يعتبــر تعيين الموظفين الدوليين من المســائل الموكــول بها الى المنظمة نفســها وليس الى الدول • ويتولى هــذه الســلطة الأمــين

---

(1) Conference on the concept of a truc international civil Service, carnegie endowment vevy 1958.

العام للمنظمة(١) . وعلى هذا نجد نص المادة ١/١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة التى ورد بها « يعين الأمين العام موظفى الأمانة العامة طبقا للوائح التى تضعها الجمعية العامة » .

ومع ذلك فكثيرا ما تتدخل الدول بشكل مباشر أو غير مباشر فى تعيين الموظفين الدوليين . ومع ذلك فان تدخلها المباشر لا يكون عادة الا فى المستويات الوظيفية العليا ، كقضاة محكمة العدل الدولية ، أو الأمناء العامين للمنظمة . وتتدخل عادة بشكل غير مباشر اذا ما أرادت أن يعين عدد من الأشخاص التابعين لها فى المنظمة أو أن تمنع شخصا غير مرغوب فيه منها من التعيين .

وتضع اللوائح الداخلية للمنظمات عادة الشروط الواجب توافرها فى الموظف . ومع ذلك فنجد الدساتير الرئيسية للمنظمة تضع بعض الشروط أحيانا . من ذلك ما قرره ميثاق الأمم المتحدة فى المادة ١٠١ فقرة ٣ من أنه « ينبغى فى استخدام الموظفين وفى تحديد شروط خدمتهم أن يراعى فى المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة ؛ كما أن من المهم أن يراعى فى اختيارهم أكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى» ونجد هذا النص يتكرر فى العديد من مواثيق المنظمات الدولية.

ولم يوضح النص المقصود بشرط الكفاية والنزاهة . ولكن من المفروض ألا يتحقق ولاء الموظف لدولة معينة ؛ وانما للمجتمع الدولى ككل . ومع ذلك لا يعنى هذا تجريد الموظف من ولائه لدولته الأصلية . فهو يظل متمتعا بجنسيتها ، وانما يجب ألا يتعارض هذا الولاء مع ولائه لعمله فى خدمة المجتمع الدولى . فيجب الا يتلقى

---

(١) كوليارد ، المنظمة الدولية ، ص ٥٦٩ ، عز الدين فودة ، الوظيفة الدولية ، ص ٩٦ ، وأيضا :

M. Bedjaoui, Fonction Puplique internationale et influences nationales. London 1958, p. 60.

الموظف تعليمــات من حــكومته أو من أية حكومة أخرى تتصل بأدائه لعمـــله •

ولكن قــد يتعارض شرط الكفــاية مع شرط مراعــاة التوزيع الجغرافى العــادل ، وذلك بحــكم أن العــديد من الدول الجديدة لم يتكون فيها كادر وظيفى مناســب • هنــا استقر الرأى على التضحية بقدر محــدود بشرط الكفاية فى سبيل أن يتحقق التوزيع الجغــرافى العــادل • فمن مصــلحة المجتمع الدولى أن تتمثل فى منظماته ومن خــلال أجهزته الوظيفــية مختلف الجنسيات ، ومختلف المســتويات الموجودة فى العــالم حتى يكون قريبــا من الواقع ، ومتفهما لأوضاع من يكونون وحداته • وبعبارة أخرى ليس من الضرورى اعتبــار الكيف البحث ، لأنه من وجهة نظــر ادارية هنــاك قيمــة ايجابية فى ضمان توزيد جغرافى قومى واسع حتى على حســاب الكيف البحت ، لأن جنسية رجل قليل الصــلاحية الى حــد ما قد تجعله أكثر فائدة لبعض الاغراض من موظف مدنى آخر أكثر صلاحية وخبرة[1] •

وفى العمل حسمت المشكلة بشكل مرن ، وذلك بجعل نسبة الموظفين من كل دولة متمشــية مع الحصة التى تساهم بها فى ميزانية المنظمة الدوليــة •

هذا ، وعادة ما يكون تعيين الموظف الدولى بناء على مسابقات مفتوحة لمواطنى كافة الدول الأعضــاء ، وتقــرر لجــان تحــددها سكرتارية المنظمة مدى صــلاحية المتقدمين على أساس تطبيق شرطى الكفاية والتمثيل الجغرافى كما وضحنا •

وقــد تطلب المنظمة من الدول الأعضاء فى بعض الاحيان ترشيح بعض مواطنيها لتولى وظائف دولية ، كما أن الدول الأعضــاء قــد

---

(1) W. Jenks, some problems of an international civil service, Public administration Review, 1943. p. 95.

تستخدم نفوذها للضغط على الأمين العام للمنظمة لتعيين من ترشحهم من رعاياها(١) ولاشك أن ذلك يعد عملا غير مشروع دوليا ، اذ يجب أن يترك للمنظمة سلطة تعيين الموظفين الدوليين ، بالشكل الذى يلبى احتياجات الوظيفة العامة الدولية .

على أنه بالنسبة للوظائف الرئيسية الكبرى — كوظائف الأمناء العاملين — تستطيع الدول أن تتدخل بشكل رسمى . فميثاق الأمم المتحدة ينص على أنه « تعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن » .

هذا « ولا يعتبر ما يجرى بين أعضاء المنظمة فى هذه الحالة من مساومات وضغوط بالأمر غير المشروع نظرا لما تتصف به وظيفة الأمين العام فى معظم المنظمات من طابع مزدوج لا يقل جانبه السياسى أهمية عن الجانب الادارى البحت(٢) .

ثانيا — واجبات الموظف الدولى :

ينبغى على الموظف الدولى أن ينجز المهام الموكولة اليه بأمانة وحيدة ونزاهة . وقد لا تحتوى النصوص المنشئة للمنظمات الدولية على تفصيلات كافية فى هذا الخصوص . ومع ذلك فهناك مبادىء عامة يمكن استخراجها من المواثيق جملة . من ذلك أنها تحظر على الموظف أن يمارس أى نشاط مهنى له صلة بوظيفته الدولية .

ويلتزم الموظف الدولى بالمحافظة على أسرار مهنته ، وأن يؤدى عمله بروح دولية تقود الى تحقيق أهداف المنظمة التى يخدمها ،

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ١٤٨ .
مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٤٧ .
(٢) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية . ص ١٠١ ،

ويجب على الموظف الدولى أن يعرف كيف يتصرف بحكمة وحسن تقدير •

وفى النطاق السياسى فان الموظف الدولى يظل مواليا لدولته الأصلية ولكنه يلتزم بالامتناع عن أى نشاط سياسى • ونجد هذا الألتزام واضحا فى المادة ١٧ من نظام موظفى الأمم المتحدة التى قررت انه « يمكن للموظفين ممارسة حق التصويت ، ولكنهم يمتنعون عن ممارسة أى نشاط سياسى يكون غير متفق مع الحيدة والاستقلال المتطلبين فى صفتهم كموظفين دوليين » •

ومن الألتزامات التى تأخذ فى الاعتبار فى النطاق الدولى ، ضرورة عدم ظهور الولاء تجاه دولة معينة • ونجد بهذا الصدد نصوص ميثاق الأمم المتحدة واضحة فى تطلبها الحيدة والاستقلال عن دولة الموظف الأصلية • فالمادة ١٠٠ تنص على أنه « ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة • وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسىء الى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها » كما ألقت على عاتق كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام الصفة الدولية لمسئوليات الأمين العام والموظفين ، وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » •

وتأكيدا لذلك نصت اللوائح الداخلية المنظمة على ضرورة تأدية الموظف الدولى لقسم يؤكد فيه تأدية عمله بكل ولاء كموظف دولى مدنى يعمل فى خدمة الأمم المتحدة ، وبأن يقوم بهذه الوظيفة بما يتفق مع مصالح هذه الهيئة وحدها ، وألا يتلقى أية تعليمات تتصل بتأدية هذه الوظيفة من أية حكومة أو هيئة خارج الأمم المتحدة »([1]).

---

(1) W. Jenks, Some problems of an internationl civil Service, public administration Review, 1943, P. 95.

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولى أية صلات قومية ؟ نجد الاجابة على هذا السؤال عند الفقيه الأمريكى Jenks حيث يقول : « ان الافتقار الى الارتباط بوطن المرء لا يكون نظرة دولية ••• والاتجاه الغامض الذى يجعل موقف الموظف غير واضح حيال كل المسائل ، والناجم من التحرر من التعصب او التحيز الذى يتولد من الافتقار الى الحيوية لا يكون نظرة دولية • ان النظرة الدولية المطلوبة من الموظف الدولى قوامها وعى بصير ، يصبح غريزيا ، تتأصل جذوره بالعادة ، بحاجات وانفعالات وتحيزات ودواعى تعصب الشعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحس بها هذه الشعوب ، وعى تصاحبه قدرة على وزن هذه العناصر التى غالبا ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة صحيفة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه العناصر دخل فى أمره ، ومساس به » (١) •

ثالثا — حقوق الموظفين الدوليين :

فى مقابل الأعباء الجسيمة الملقاة على عاتق الموظفين الدوليين ، نجد المنظمات الدولية تحرص على منحهم حقوقا مجزية تكفل تعويضهم عما يكابدونه فى تأدية أعمالهم من مشاق • وهم يوضعون بشكل عام فى مركز متميز ، بالنسبة لموظفى الدولة التى بها مقر المنظمة من ناحية ، وبالنسبة لموظفى الدولة التى ينتمون اليها بجنسيتهم من ناحية أخرى • وهكذا نجدهم يتقاضون مرتبات مجزية ومكافآت ومعاشات وأجازات سنوية بأجر • ولا تخضع هذه التعويضات للضرائب التى تفرضها دولة المقر أو الدولة التى ينتمى اليها الموظف بجنسيته (٢) •

---

(١) نقلا عن بيمان فى مقاله السابق الاشارة اليه عن نظام السكرتارية العامة ، ص ١٤٠ •

(٢) انظر بدجاوى « الموظف الدولى » المرجع السابق ص ١٦٣ ، وراجع أيضا مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٥١ .

وهذا ولا يتوقف تعيين الموظف الدولى على موافقة الدولة التى يتبعها

ولحمـــاية هذه الحقوق يوجد أمام الموظف الدولى وسيلتان :

الأولى : هى أن للموظفين الدوليين حق تكوين الجمعيات والنقابات التى تدافع عن مصالحهم ، ويوجد الآن اتحاد دولى يجمع بينهم •

الثانية : هى حق التظـلم : والى جانب التظـلم الرئاسى الى جهـة الادارة الدولية العليـا ، نجد أن للموظف الدولى حق التظلم أمام جهـة قضائية محايدة • ونجـد الآن لدى العديد من المنظمات الدولية محـاكم ادارية تختص بدعاوى الغـاء القرارات الادارية الصادرة ضد الموظفين الدوليين ، وتختص أيضـا بدعاوى التعويض المرفوعة منهم ضد الادارة •

ولقـد لعبت المحكمة الادارية التابعة للامم المتحدة ، دورا هاما فى حماية الموظفين الدوليين فى المنظمة ، وفى وضع ضوابط تحـكم فى حماية الموظفين الدوليين • واختصـاص هـذه المحـاكم الزامى ، كما أن قرارتها تلزم المنظمة بتنفيذها •

=

الموظف بجنسيته ومع ذلك فمن الشائع أن تبذل الدول بعض الضـغط على المنظمات الدولية لكى تمنع تعيين رعاياها فى وظائف دولية بدون موافقتها ويتمثل هذا الضـغط فى صورتين :

١ — أن تمنع الدولة رعاياها بتشريع وطنى من الاشـتغال فى خدمة منظمة دولية دون الحصول على موافقتها .

٢ — أن تقوم الدولة بالضغط الشخصى على رؤساء الادارات الدولية لكى يخضعوا لتوجيهاتها ولنصائحها فيما يتعلق بتعيين رعاياها فى الادارات الدولية . يراجع محمد حافظ غانم المنظمات الدولية ص ٧٦ .

الفصل الرابع

المداولات فى المنظمـات الدوليـة

من أهم الأسس التى يقوم عليها التنظيم الدولى ، أنه يهيىء نوعا موصولا من المناقشة الكبرى بين ممثلى الوحـدات المكونة للمجتمع الدولى • وأيا كان التنظيم الدولى فهو منصة ، وقاعة عمومية الخطابة أو الاجتماع ، ومحاورة منظمة ، وورشة مكاملة •

ورغم ان للمناقشات قيمة كبيرة فى حد ذاتها ، الا أن تقـدير قيمتها بالكامل يرجع فى جزء كبير منه الى ما يمكن ان تنتهى اليه • لذا سنبدأ بالحديث عن أنواع القرارات التى تصدر من المنظمـات الدولية ، ثم نرى بعد ذلك المراحل التى تمر بها صـناعة القـرار فى المنظمات الدولية ، ثم كيف تنفذ القرارات •

المبحث الأول

أنواع القرارات التى تصـدر من المنظمات الدولية

لا شك فى أنه من المهام الرئيسية التى تقع على عاتق المنظمـات الدولية ، ان تصدر قرارات تمتد خارج النطاق الوظيفى المحدد للمنظمة ذاتها • عمن الواجبات الملقاة على عاتق المنظمة المساهمة فى تنظيم قطاع من المجتمع الدولى •

ونستطيع أن نميز بين أربع طوائف من القرارات التى تصـدر عن المنظمات الدولية : التوصيات Recommendations الاعلانات Declarations الاتفاقيـات Conventions والقواعد الملزمة binding rules أوالقرارات Decisions ثم اللوائح أو التعليمات العـامة General Regulations

أولا — التوصيات :

١ — فكرة التوصية :

ان عبارة التوصية تستخدم عادة لتصفه الاقتراحات غير الملزمة للاجهزة الدولية • وتتمتع كل المنظمات بحق اتخاذ التوصيات • وتوجه هذه التوصيات عادة الى الدول الأعضاء • ومع ذلك فيمكن أن توجه الى جهاز آخر من أجهزة المنظمة أو الى منظمة أخرى • وفى ذلك نرى المجلس الاقتصادى والاجتماعى يوجه توصياته الى الوكالات المتخصصة • وتقوم الجمعية العامة للامم المتحدة بتوجيه العديد من توصياتها الى الفروع الأخرى للامم المتحدة ، والى الوكالات المتخصصة (١) •

٢ — بعض العناصر التى تدعم التوصيات •

ان التوصيات — كما ذكرنا — لا تلزم الدول الأعضاء قانونا ، ولكن ذلك لا يعنى أنها مجردة من القيمة القانونية بالنسبة لهم • فالالزام القانونى لا يعدو أن يكون أحد العوامل التى تدعو لاتباع القاعدة ولكنه لا يمثل كل هذه العوامل • وبالذات ، لا يمكن أن نجد عنصر الالزام القانونى هو العامل الحاسم فى اتباع القاعدة فى المجال الدولى • ويتوافر العديد من العوامل الأخرى على اعطاء التوصيات قوة مؤثرة •

(أ) النصوص الدستورية :

نجد فى كثير من الأحيان ، نصوصا دستورية تلزم الدول الأعضاء بالتصرف وفقا للتوصيات الصادرة من أجهزتها • وهكذا نجد منظمتى الأغذية والزراعة واليونسكو تلزم الدول الأعضاء

(1) Yung - Yun - Kim, La Validite des resolutions de l'assemblée générale des Nations Unies, RGDIP 1971, pp. 92 - 104.

ويراجع نص المادة ٦٢ من ميثاق الامم المتحدة .

بأن يقدموا تقارير عن تنفيذهم لتوصيات فروعهما ، كما نجد منظمة العمل الدولية[1] ، ومنظمة اليونسكو [2] . تلزم الدول الأعضاء باحالة التوصيات الى أجهزتها المختصة . ويماثل هذا الالتزام ، الالتزام بتطبيق التوصيات .

(ب) هيكل المنظمة :

تحدث التوصيات تأثيرها على عمليات صناعة القرار اللاحقة في نطاق المنظمة . ولذا فان المناقشات اللاحقة تجرى فى صف التزام السياسة التى صنعتها المنظمة عن طريق توصياتها السابقة . وهذا ما نراه فى نطاق ما تتخذه الأجهزة العليا المنظمات فى المسائل القانونية على الخصوص .

وتلزم التوصيات الصادرة من الجمعية العامة للامم المتحدة ، ومن المجلس الإقتصادى والاجتماعى ، الوكالات المتخصصة وفقا لما تقرره اتفاقات الوصل .

(جـ) طريقة صدور التوصية :

لا شك فى أنه من العناصر التى تدعم قوة التوصية عدد الأصوات التى قبلتها ، ونوع الدول التى صوتت لصالحها : فلا شك أن صدور توصية بأغلبيه كبيرة يجعلها أقوى من توصية صادرة بأغلبية بسيطة . وفى منظمة عالمية ــ مثل الأمم المتحدة ــ يعد مساهمة كل الدول تقريبا فيها ــ من العوامل التى تعطى وزنا كبيرا التوصيات الصادرة منها . فهذه التوصيات تمثل رأيا عاما دوليا . وقد يجعلها ذلك بمثابة قواعد عامة مقبولة لا يسهل مخالفتها .

---

(١) يراجع نص المادة ١٩ فقرة ٦ من ميثاق منظمة العمل الدولية ، والمادة ٤ فقرة ٤ من اليونسكو .

(٢) يراجع شارمرز ، قانون المنظمات الدولية المرجع السابق ص ٤٩٥ .

ومن الأهمية بمكان النظر كذلك الى الدول التى صوتت لصالح التوصـيـة ، فلا شك أن توصـيـة أقرتها الدول الكبرى فى الأمـم المتحدة ، يكون لها وزن أكبر من تلك التى لم تقـرها • كذلك تميل الدول الى قبول التوصية التى تساندها حكومات متشابهة معهـا فى نظام الحكم ، عن تلك التى تساندها حكومات تختلف عنها •

وكثيرا ما يكون لصفة الأشخاص دور كبير فى تنفيـذ التوصية ففى نطاق منظمة فنيـة — كمنظمة الأرصاد الجوية مثلا — يمثـل الدول عادة فنيون تابعون لمؤسسات وطنيـة مشابهة ، وهم يتولون تنفيذ توصيات المنظمـات فى دولهم ، وعادة يقومون بالتنفـيذ بصرف النظر عن بحث مدى القوة الالزامية للقرارات •

(د) مدى الحـاجة الى القاعدة :

من أهم العوامل التى تدعو الى تطبيق قاعدة دولية ، حاجة الدول الى تنظيم عام فى حقل معين • وعلى سبيل المثال ، فان الدول تتبـع التنظيمات التى يضعها خبراء فى الأرصاد الجوية أو فى الاتصـالات اللاسلكية ، لأنها تحس بحاجتها المـاسة الى الاستفادة من هـذه الحقول ، والاتصال بالدول الأخرى لهـذا الغرض ، مما يعطى القواعد الموضوعة أهمية كبيرة • ولا شك أن ذلك يزيد فى أهميته كثيرا عن مجرد فكرة أن اتفاقهم فى هذا المجال قد اتخذ شكل توصية غير ملزمة • مثل هذه التوصيات سوف تنفذها الدول بأى طريقة لأنه لا يوجد بديل أفضل منها • وتصـدق هـذه القاعدة بالنسبة لمعظم القرارات التى تتعلق بالمسائل التى تحتاج الى معايير مشتركة أو تنظيمات مشتركة • ويقال بهذا الصدد أن القواعد هنا تتمتع بجزاء طبيعى أو تحوز قوة ذاتيـة •

« The legal rules may be considered to be self - enforcing or as strengthened by natural sanctions » (1)

---

(1) Fawcett, The international monetary Fund and International law, BYIL 1964 p. 34.

وينبغى أن تكون القاعدة هنـــا ضرورية حتى يمكن اتباعهـــا واذا فقدت هذا الشرط ، أو صارت متخلفة عن متطلبات الأوضاع المـماثلة • فانها تفقد قوتها ، بصرف النظر عن صفتها الناتجة عن كونها توصية •

(هـ) تنفيذ التوصية من دول أخرى :

يمكن أن تصبح توصية غير ملزمة قانونا ، مطبقة فى العمل على أحد الأعضاء ، اذا ما قام أعضاء آخرون بتطبيقها • وقـــد نـــرر اتحاد البريد العالمى عام ١٩٥٢ أن الخطــابات ســوف تستفيد من تنظيمات بريدية على النطــاق الدولى اذا ما كانت أحجامها تتجــاوز قدرا معينا • ولقـــد أدى احتمال أن دولا أعضـــاء قـــد لا تتعامل بأحجام أصغر الى التزام كل الدول الأعضا بادخال ترتيبات اتحـــاد البريد فى اعتبارهم •

(و) الشرعيـــة الدوليـــة :

يزداد عنصر اقرار شرعية القرارات الصـــادرة من المنظمـــات الدولية فى الآونة الحاضرة ، وذلك لتنبه الساسة الى الحـــاجة الى الموافقة على سياستهم الخارجية من أكبر قـــدر من الدول الأخرى كلمـــا كان ذلك ممكنا • وعـــادة ما تبحث الـــدول اقـــرار شرعيـــة التصرفات الوطنية بواسطة الجمعية العامة للامم المتحدة أو مؤتمرات المنظمات الأقليمية •

ويعد اقرار الشرعية من المسائل ذات الأهمية الفائقة :

١ ــ فلا شك أن الرأى العـــام فى الهنـــد وخارجه كان سيعارض موقف الحكومة الهنـــدية من مشكلة جويا عام ١٩٦١ لولا أن الأمم المتحدة كانت قـــد شـــجبت صراحـــة من قبـــل الموقف الاســـتعمارى للبرتغال عام ١٩٥٠ • وعندما قـــررت الولايات المتحدة الأمريكيـــة التدخل لمساعدة كوريا الجنـــوبية ، لم يكن يمكنها أن تحصـــل على التسهيلات التى حصلت عليهـــا الا بعـــد أن أصـــدر مجلس الأمن

قرارا بمساعدة الدول الأعضاء لهـا فى التدخل : فلم يكن من السهل على الفليبان أن تسمح لهـا باستخدام قواعدها العسكرية قبل صدور هـذا القرار •

كما أن تبرير التدخل الأمريكى من منظمة الدول الأمريكية عام ١٩٦٥ — ١٩٦٦ قوى موقف الحكومة الأمريكية ضـد من يعارضـها فى داخل القارة وخارجها (١) •

ولكن هل يبرر صدور توصية من منظمة دولية مخالفة احـدى الدول لاتفاقية مرتبطة بها من قبل ؟

يرى البعض أن صدور مثل هذه التوصية لا يحـلل الدول من التزاماتها الاتفاقية لأن التوصية بطبيعتها غير ملزمة(٢) •

ويتجه رأى آخر الى اقرار شرعية التحلل من التزامات اتفاقية اذا ما صـدرت توصية من الأمم المتحدة تبرر هذا الموقف ، ممـا يجعل تصرف الدولة التى تقـدم على خرق التزام اتفاقى فى هـذه الظروف يحظى بتأييد نسبة كبيرة من الرأى العام الدولى •

٣ ــ الآثار الداخليـة للتوصيـات :

ان التوصيات الموجهة الى الأجهزة الأخرى للمنظمة ليس لهـا قوة ملزمة • وعندما يريد جهـاز أعلى أن يلزم جهاز أدنى بقـرار معين ، فانه يجب أن ينقل ذلك عن طريق التعليمات أو القرارات • وتنطوى التوصيات التى توجه الى الدول الأعضاء على عناصر مقررة أو مشرعة • وعندما تحتوى توصية صادرة من جهاز أعلى فى المنظمة

---

(1) J. Slater, The limits of legitmization in international organization, International organization 1969, p. 48.

(2) Gerald Fitzmaurice The law and procedure of International court of justice 1951, BYIL 1958 p. 5.

ما يفيد وجوب التطبيق على الدول الأعضاء ، فانه يوجد فى هـذه الحالة سـبب قوى للاعتقاد بأن كل الاجهزة الدنيا فى المنظمة تلتزم بتطبيق هذه التوصية • وعلى سبيل المثال فان التنظيمات والأسس التى وضعتها الوكالة الدولية للطاقة الذرية فى حقل الصحة والأمان ، موجهة أصلا الى الدول الأعضاء ، ومع ذلك فهى تلزم مختلف أجهزتها عنـد ممارستها لعملهـا •

ثانيا — الاعلانات : Declarations

(أ) فكـرة الاعلان :

تستهدف الاعلانات عادة تأكيد أو توضـيح قواعد أو مبادىء موجودة سلفا ، ولكن محتواها قدلا يكون مؤكدا أو محل مناقشة وقد تستهدف الاعلانات وضع قواعد جديدة •

وتنطـوى كل قاعـدة قانونيـة على عنصرين : عنصر واقعى legal fact ، وعنصر قانونى legal rule ويجوز للمنظـمات الدولية أن تصدر تصريحات تتصل بكل من هذين العنصرين • والاعلانات التى تتضمن وجود عنصر واقعى معين ، ينبغى أن تستتبع بتطبيق العنصر القانونى • لذا فقد يكون لها أهمية فائقة فى نطاق التطبيق القانونى •

ولعل الأمثلة توضح ما نقـول :

١ — اعتبار أن موقفا ما يعـد تهديدا للسلم من أجـل تطبيـق الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة •

٢ — اعتبارا أن اقليما معينا لا يحكم نفسه حكما ذاتيا يخضع للباب الحادى عشر من الميثاق ، وتلتزم الدولة التى تقوم على ادارته بتقديم تقارير عنه الى الأمم المتحدة •

٣ — اعتبار أن أحد الأمور يعد من المسائل المتصلة بالاختصاص الداخـلى للـدولة ويؤثر على ذلك ، على اختصاص الأمم المتحـدة بنظـره •

٤ — اعتبـار مسألة ما من المسـائل الهـامة التى تؤثر على الأغلبية اللازمة للتصويت عليها •

٥ — اعتبـار أن أحـد الوفود هو الذى يمثل دولة ما عندما يدعى وفد آخر نفس الادعاء •

٦ — اعتبـار أن حـكومة جنـوب أفريقيا قد خـالفت التزامات الانتداب على اقليم جنوب غرب افريقيا ، مما يرتب انتهـاء هـذا الانتـداب •

ومن ناحيـة ثانية ، فان الاعلان عن أن قاعدة خاصـة ملزمة قانونا ، يماثل اتخـاذ قـرار ملزم • ولعـل الفارق الوحيـد بين الوضـعين هو الاعـلان لا يسـتهدف أبدا تغيير القانون الوضعى ، فى حين أن القرارات قـد تستهدف هذا التغيير •

ونلاحظ أخيرا ، أن مواثيق المنظمات الدولية لا تعتبر الاعلانات من بين مقررات المنظمات الدولية ، ولا نجد دستورا يعطى للمنظمـة سـلطة اصـدار الاعلانات ولكن ذلك لا يمنـع بالضرورة الأجهـزة من اصدارها • ونجد ثغرات فى معظم قوائم القرارات فى الدساتير تستغلها الأجهزة • ويتجلى ذلك على الخصوص فى عدم ذكر السلطات الداخلية فى الدساتير ، فى حين لا تستغنى عنها أية منظمة دوليـة فى العمـل •

(ب) الأثر القـانونى :

ليس للاعلان فى حد ذاته قوة ملزمة تزيد عن تلك المقررة بخصوص التوصية • ومع ذلك فقد ينطوى التصريح على تقنين لقاعدة قانونيـة عرفية • ولمـا كانت القاعدة العرفية ملزمة أساسا ، فانها تبقى كذلك بعد التقنين • حقيقة أن القاعدة العرفية عادة ما تكون مبهمة ، وغير

محددة ، فى حين أن الاعــلان يكون محددا ، ولكنه على أى الأحــوال لا يغير القانون(١) •

ومن ناحية أخرى ، فنظرا للمعنى الهام الذى قــد يعبر عنــه الاعلان ، فانه قــد يتضمن • من جانب الجهاز الذى يتخذه ــ توقعا كبيرا فى أن تسير الدول وفقا له • ونتيجة لذلك فاذا ما سارت عليه الدول فى حياتها العملية ، فانه قد يصبح قاعدة عرفية على اعتبار أنه يضع قواعد ملزمة للدولة (٢) •

وللاعلان ــ مع ذلك ــ قيمة كبيرة تتجاوز قيمة التوصية ، حتى اذا لم تكن له قوة ملزمة • فالاهتمام الكبير الذى يصدر به ينبىء عن رغبة قوية من المنظمة فى أن تسير الدول وفقا له •

ويعد عدم اتباع الاعلان من الدول بمثابة رفضها الانصياع لقرار ملزم أصدرته المنظمة • كما أن الاعلانات تحدث آثارا لاحقــة على التطور اللاحق للقانون سواء العرفى أم المقنن • فالاعلان العــالمى لحقوق الانسان قــد ترك آثاره الكبيرة على العــديد من الدساتير الوطنية ، كما أثار العديد من المنازعات أمام المحاكم الوطنية ، وأشير اليه فى العديد من الاعــلانات اللاحقة الصــادرة من الأمم المتحــدة وكذلك نرى الاعلان الذى صدر من الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٠ بشأن منح الاستقلال للأراضى المحتلة ، ونصفية الاســتعمار

---

(١) شارمرز ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٠١ .

(٢) جاء فى دراسة للأمم المتحدة بتاريخ ١٢ ابريل عام ١٩٦٢ ما يلى :

« In view of the greater solemnity and signeficance of a declaration, it may be considered to import, on behalf of the organ adopting it, a strong expectation that members of the international community will abīd by it.Consequentay, in so far as the expectation is gradually justified by state practice, a declaration may be custom besome recognized as laying down rules binding upon states ».

يراجع :

U.N. document E/CN. 4 : N. 41 : L. 610.

قد أشير اليه فيما بعد فى أكثر من مائة قرار لاحق • كما أن الأمم المتحدة قد أنشأت لجنة خاصـــة — هى لجنـــة تصفية الاستعمار — لتنفيـــذه •

ثالثـــا — الاتفاقات :

(أ) فكـــرة الاتفـــاق :

ان المعاهدة هى الأداء التقليدية التى تنشأ بها القواعد القانونية فى النطاق الدولى • والأصل أن المعاهدة يمكن أن تعـــد فقط عن طريق مندوبى الدول المحددين لهذا الغرض بالذات • ومع ذلك ، فمنـــذ قيام منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩ ، صار من المتفق عليه أن اعداد الاتفاقات الدولية يمكن أن يجرى من خلال المنظمات الدولية(١) •

والسبب الرئيسى الذى يجعل المنظمات الدولية تلجأ الى الاتفاق هو الاستفادة بقوتها الملزمة التقليدية ، ذلك أن الاتفاقات معاهدات لذا تستفيد من القواعد التقليدية للقانون الدولى حول القوة الملزمة للمعاهدات • ومع ذلك فالاتفاقات تشارك المعاهـــدات فى المساوىء العديدة التى تكمن فيها : البطء فى الدخول فى دائرة التنفيذ ، صعوبة التعديل ، خاصة بعد المتطلبات الفنيـــة التى ندعو الى المـــلاءمة بين النصوص والتطورات اللاحقة فى الظروف •

وتقوم المنظمات الدولية — فى كثير من الأحيان — باقرار بعض القواعد وتعرضها على الأعضاء لقبولها دون اتباع وســـيلة الاتفاق التقليدية أى بتوافق الأصوات Consensus (بدون أن تطلب القبول بالطريقة الرســـمية للاتفاقات والتصـــديق) • وتريد المنظمات فى مثل هذه الأحوال أن تحصل على موافقة صريحة وفـــردية لقواعدها من كل

---

(١) يقصر بعض الفقهـــاء اســـتخدام لفظ الاتفـــاق convention على المعاهدات الشارعة المتعددة الأطراف • ويراجع شارمرز قانـــون المنظمات الدولية ، ص ٥٠٧ •

دوله • ولكن مثل هذا القبول يعد أقل فى قيمتـــه القانونية من طـــريقة الاتفـــــاقات[1] •

ومع ذلك فانه من الصعب التسوية بين الاتفاقات الشارعة العادية وتلك التى تعقد من خلال المنظمات الدولية • فهذه الاتفاقات لا يمكن أن تعتبر مجرد عقود بين الدول ، وانما تحوز خاصية القوانين التى تسنها المنظمة • وحتى قبل أن تصـــدق عليها الدول ، تعــد بمثابة الصياغة النهائية لقواعد قـــد تم اعتبارها من المنظمـــة ، ولهـــذا قيمته الكبيرة بدون شك •

(ب) اختصاص المنظمات الدولية فى اعداد الاتفاقات :

تملك منظمة العمل الدولية سلطة صريحة فى اعداد الاتفاقات فى نطاق قانون العمل الدولى • وتعد تجربة هـــذه المنظمـــة تجربة ناجحة تماما فى هذا المجال •

ولقد أثيرت مشكلة ما اذا كان يمكن اعطـــاء اختصاص اعداد الاتفاقيات للجمعية العـــامة للامم المتحـــدة فى المناقشات التى تم فيها اعداد الميثاق فى سان فرانسسكو • ولقد حـــذف نص كان يعطيهـــا هذا الاختصاص استنادا الى أن مثل هـــذه السلطة ليست فى حاجة

---

(١) تتبع لجنـــة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها احدى طريقتين : الأولى هى الطريقة التقليدية التى تتمثـــل فى اعــــداد مشروعات واتفاقات تعرض على الدول فى مؤتمرات تناقشــــها وتقــرها وتصـــدق عليها . وهـــو الأسلوب الذى اتبع فى اعــــداد اتفاقيـــات فيـا عام ١٩٦١ للحصـــانات الدبلوماســـية ، وجـــنيف عـــام ١٩٥٨ ، ١٩٦٠ لقانون البحر ، وفينا عام ١٩٦٩ لقانون المعاهدات .

والثانية : هى الاكتفاء بوضع القـــواعد ودراستها وعرضــــها على الجمعية العامة لاقرارها . وواضح أن هـــذه الطريقة هى المعينة فى المتن يراجع فى التفاصيل تعليقا لنـــا بعنوان « وظيفة لجنـــة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها » ، المجلـــة المصرية للقـــانون الـــدولى ١٩٦٩ ص ١٨٩ .

الى نص صريح (١) •

ولذا رأينا الجمعية العامة تقــر العديد من الاتفاقات مثل اتفاقية منع ابادة الجنس (٢) ، اتفاقية حول البعثات الخاصة (٣) ، اتفاقيتى حقوق الانسان (٤) • ولقــد قبلت هــذه الاتفاقيات من عــديد من الدول •

وتملك الأجهزة الرئيسية للمنظمات الدولية مثل هذه السلطات •

(جـ) التصديق على الاتفاقات :

لا تدخل الاتفاقات التى تعــد بواسطة المنظمات الدولية دائرة التنفيــذ الا بعد التصديق عليها ، وفقا للقــواعد العــامة فى قانون المعاهدات • وتنص كل اتفاقية على العــدد اللازم من التصديقات التى يلزم توافرها قبــل أن تدخل دائرة التنفيــذ • وهنــاك بعض الاتفاقات تجعل التنفيذ يتم اذا ما صدقت عليهــا دولتان فقط (مثل الاتفاقيات المتعلقة بحسم المنازعات) ، بينما تتطلب الأخرى عــددا كبيرا ، (مثل المعاهدات الخاصة بقانون البحر) •

وهناك عيبان رئيسيان يحيطان باشتراط التصديق لنفاد هــذا النوع من الاتفاقات •

الأول : ان التصديق من العمليات الطويلة والذى ينطوى على صعوبات عديدة فى بعض الأحيان ، مما يجعل من مثل هذه الاتفاقات أدوات غير مناسبة لسن التشريع الدولى العاجل •

---

(١) كان النص يتضمن تقرير حق اعــداد الاتفاقيات للجمعية العــامة وعرضها على الأعضاء للانضــمام اليها ، ولقد رؤى أن الاختصــــاصات الواسعة التى قررها الميثاق للجمعية العامة تغنى عن هذا النص .

راجــع : UNCFO, pp. 206 — 210.

(2) GA resolution 260 III.

(3) CA resolution 2530 (XXXIV).

(4) GA resolution 2200 (XXI).

والثانى : أن التصديق يعطل التطوير الموحد للهيكل القــانونى ، اذ من النادر أن تصــدق كافة الدول على الاتفاقيــة ، ومن ثم يصبح من الصــعب قيــام « هيــكل قانونى تكمــل فيــه كل اتفاقيــة الاتفاقيات الأخرى » •

ومع ذلك فان بعض المنظمات تمارس وسائل ضــغط عــديدة على الدول للتصديق على المعاهدات ، من ذلك ما تطلبه نصوص منظمــة الأغذية والزراعة من ضرورة تقــديم تقارير دورية من الدول الأعضاء حول الأعمال التى اتخذتها لتنفيذ الاتفاقيات التى تصدر من المؤتمر العام (تراجع المــادة ١١ فقرة ١ من ميثاق هذه المنظمة) • ونجــد نصوصا مشابهة فى ميثاق اليونسكو (المــادة ٤) • وتضع منظمــة العمــل الدوليــة على عاتق الدول الأعضــاء التزاما بضرورة عرض الاتفاقيات للتصديق وتقديم تقارير دورية عن الوضع الذى توجــد عليه تشريعاتها بصدد المسائل المتفق عليها •

رابعــا : القرارات الملزمة :

يمكن القول بأن المنظمات الدولية ليس لهــا أن تصدر قرارات خارجيــة External decision ملزمة ما لم تكن مواثيقها قد خولتها هــذه السلطة صراحة ، وان كان لهــا أن تصــدر قرارات ملزمة فى الشئون الداخلية للمنظمة كما نرى فى المسائل المتصــلة بالانتخابات وبالميزانية ، وبقبول الدول ••• الخ •

أنواع القرارات المــلزمة :

(أ) القرارات الموجهة الى الحكومات :

تستطيع بعض المنظمات أن تتخذ قرارات تكون ملزمة لحكومات الدول الأعضاء ، وهى قــد تفعل ذلك بالنسبة لكل أوجه نشاطهــا ، وقد تفعله فى حالات أخرى ، بالنسبة لبعض المسائل فقط • وعادة ما تنص مواثيق المنظمات على جعل الالزام ساريا على كافة الأعضاء

وعلى قـدم المساواة • ومع ذلك ، ففى العمل لا يعنى ذلك استبعاد أى قرار موجه الى عضـو خاص • ففى معظم الحالات ، نجـد أن محتـوى القـرار يمـكن أن يقف تطبيقـه على واحـد أو أكثر من الأعضـاء •

ومن الأمثلة على القرارات الملزمة ، حق الأمم المتحدة فى أن تصدر قرارات ملزمة فى حقل حفظ السلم الدولى (يراجع البـاب السابع من الميثـاق) •

(ب) القرارات التى توجه للأفراد :

قلة من المنظمات الدولية هى التى تملك الحق فى اتخاذ قـرارات توجه الى مواطنى الدول الأعضاء فيها ، بدون صدور أعمال تشريعية أو تنفيذية من سلطات الدولة تلزمهم بها • وأهم المنظمات التى تملك هذه السلطة هى أجهزة المجتمعات الأوربية • وعلى الخصوص تملك اللجنة أن تصـدر قرارات للمشروعات التى تعمـل من خلال السوق المشتركة • كذلك نلحظ فى اختصلصات بعض الأسواق المشتركة للصيد فى البحر الأسود مثل هذه السلطات •

وتسير غالبية المنظمات على توجيه توصيات أو قرارات الحكومات المعنية لتنفذها على الأفراد •

٣ ــ التنظيمات العامة أو اللوائح General Regulations

تستطيع المجتمعات الأوربية أن تصـدر تنظيمات عامة تفيـد التطبيق العام على كل الدول الأعضاء بشكل ملزم (١) •

وتملك منظمات أخرى أيضا هـذه السلطة مثل منظمة الطـيران المدنى التى تصدر تعليمات تطبقها كل الطائرات •

---

(١) تراجع المادة ١٨٩ من اتفاقية السوق المشترك على سبيل المثال.

وتمثل التنظيمات وسائل قانونية دولية ، وبواسطتها تملك المنظمة أن تلزم مباشرة مواطنى الدول ، لذا يعتبرها البعض بمثابة قوانين فوقيـــة supranational laws وتعتبرها محكمة العدل للمجتمعات الأوربية بمثابة أعمال شـبه تشريعيـة quasi - Legislative acts (١) وتلزم المحاكم الداخلية بتطبيق هذه التنظيمات بصرف النظر عن موقف الحكومات . لذا تمثل عملية صناعة القرارات عن طريق التنظيمات . الطريقة الوحيدة لعمل قواعد عامة دولية ، تطبق بشكل فورى ومباشر فى داخل كل الدول الأعضـاء .

المبحث الثـالث

طريقة صناعة قرارات المنظمات الدولية

لا تختلف عملية صناعة قرارات المنظمات الدولية من شكل لآخر . بل يتبع نفس الأسلوب فيهـا جميعا . وعادة ما تكون القـرارات متداخلة ا فالمناقشات فى أحد الأجهزة قـد تقـود الى صدور توصية لجهاز آخر ، على أساسه قد يعد الجهـاز الثانى توصية تصدر الى جهـاز ثالث ، أو الى الدول الأعضـاء . وقـد يوصـل هـذا التسلسل الى أن تقوم الدولة باتخـاذ قرار آخر . مما قـد يؤدى الى قيام قاعدة قانونية جديدة تلزم مواطنى الدول الأعضاء باتباعها. ومن منطق شكلى قـد نعتبر هذه الحلقة الأخيرة فقط هى مرحـلة اصدار القرار ، اذ أن الخطوات الأخرى السابقة لهـا تعد بمثابة أعمال تحضيرية . ويؤدى هـذا المنطق الى اعتبـار كل مقـررات المنظمات الدولية التى أشرنا اليها ، وأيا كانت قوتها الملزمة ، مجـرد أعمال تحضـيرية ، اذ هى لا تفعل الا أن توصى حكـومات الدول الأعضاء باتخـاذ أفعال معينة .

---

(1) Court of justice of tha European communites, case 8155, 2 jur. 1955 - 56).

وسواء قبلنا هذه النظرية أم لم نقبلها ، فان ذلك لا ينفى قيمة الأعمال السابقة على صدور القرار النهائى • اذ لا يسهل على حكومة دولة واحدة أن تحسم المشاكل الدولية بمفردها ، خاصة اذا علمنا مدى الجهود التى تبذل فى اعداد هذه القرارات من أخذ الآراء الاستشارية ، واستعراض مختلف الحلول الممكنة للمشكلة واختيار أحدها • لذا من الأهمية بمكان أن نستعرض بسرعة المراحل المختلفة التى يمر بها القرار •

أولا — مرحلة المبادأة (١) :

تبدأ كل القرارات بمبادأة ، قد لا تكون دائما دعوة لاتخاذ قرار معين ، وانما قد تقتصر على اثارة مناقشة حول الموضوع المعنى •

ورغم أنه توجد أكثر من وسيلة لاتخاذ المبادأة فى اصدار قرارات المنظمات الدولية الا أنه لا يوجد ضمان فى اتخاذ المبادأة دائما عند الحاجة • وعادة ما تنشغل المنظمات والحكومات المعنية أمور أخرى ، أو يمنعها تركيبها المعقد من اتخاذ زمام المبادأة عند الحاجة ، لذا أصبح من الضرورى أن لا تعتمد المبادأة فى اتخاذ القرارات على الحوادث العارضة ، وانما يجب أن تكون عملية مستمرة • ويمكن أن يتم ذلك ضمن المبادأة الى اتخاذ عمل مستقبل فى قرارات سابقة • من ذلك نص المادة ٤٣ من المنظمة الأوربية الاقتصادية التى تتضمن ضرورة الدعوة الى عقد مؤتمر زراعى فى يوليو عام ١٩٥٨ •

ويمكن أن تتخذ المبادأة لاتخاذ المقررات من الحكومات أو من أجهزة المنظمة ، أو من الجماعات المهتمة بنشاط المنظمة أو حتى من الأفراد على التفصيل الآتى :

---

(١) يراجع فى التفاصيل

S. M. Schiwebel, The effectivness of intenational decisions, leyden 1971, p. 366 FF.

١ ــ المبـــادأة من جانب الحكومات :

فيما عــدا المجتمعات الأوربية التى تملك سلطة الدعوة لاتخــاذ القرارات فيها اللجنة ، نجد أن للدول الحق الكامل فى الدعوة لاتخاذ القرار فى كافة المنظمات الدولية • ولا يحــد من اختصاص الدول فى هذا الشأن الا الاختصاصات التى يرسمها الميثاق للمنظمة •

ولمــا كانت الدول حريصة على ألا تفشل مقترحاتها فانها عادة ما تجرى مشاورات جانبية مع الدول الأخرى قبل تقديم مقترحاتها •

٢ ــ المبـــادأة من جانب أجهـــزة المنظمة

الأمانة العـــامة : تملك معظم أمانات المنظمات الدولية سلطات فى أن تدعو لاتخاذ قرارات ، خاصة تلك التى تتصل بتنظيم وضعها ، مثل القرارات المتصـــلة بالحصـــانات والامتيازات الخاصـــة بالموظفين الدوليين • ومع ذلك فكثيراً ما تعطى مواثيـــق المنظمـــات للامانات اختصاصات أكثر عمومية تدخل فى مجالات عديدة من مجالات أنشطة المنظمات • من ذلك أن للسكرتير العام للأمم المتحدة الحق فى أن يقترح مواداً فى جدول أعمال الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة • ولقد استخدم هذا الحق فى بعض الأزمات الدولية الهامة مثل الأزمة الكـــورية عام ١٩٥٠ ، وأزمة الكونغو عام ١٩٦٠ •

ولا تسير المنظمات الدولية على وتيرة واحدة فى هذا الخصوص • فلا تملك بعض الأمانات أية اختصاصات فى مجال اقتراح القرارات « منظمة العمل الدولية ، منظمة الطيران المدنى » ، والبعض الآخـــر له الحق فى أن يعقد اتفاقات مع الدول الأعضاء أو مع المنظمات الدولية الأخرى « الصحة العالمية » ، كما أن بعض الامانات لها الحق فى أن تعد جدول الأعمال ، أو أن تجـــرى تعـــديلات على جدول معد ســـلفا « اليـــونسكو » •

٣ ــ المبـادأة من لجـان خبراء مستقلة :

قـد تملك بعض الأجهزة المشكلة من خبراء مستقلين الحـق فى الدعوة لاقتراحات معينة ، بصرف النظر عن أى تدخل حكومى فى هذا المجـال •

فمن خلال الأمم المتحـدة توجد العديد من الأجهـزة المشـكلة من خبراء ، والتى تملك حق المبادأة فى اتخاذ قرارات هـامة • من ذلك اللجنة الاستشارية لتطبيق العـلم والتكنولوجيا فى مجال التنمية والتى شكلت بقرار من المجلس الاقتصادى والاجتماعى عام ١٩٦٣ •

وبالنظـر الى المهام المحدودة لهـذه الأجهزة فان مقترحاتهـا لا تقود الا الى قرارات ذات أهمية ضئيلة أو الى مقترحات تعرض على الأجهزة ذات التمثيل الحكومى •

وتحوز الوكالات المتخصصة بعض الأجهزة المكونة من ممثلين غير حكوميين والتى لا تتبع قراراتها بالتبعية من الحكومات • وأهم هذه الأجهزة هى أجهزة منظمـة العمل الدوليـة اذ يجعل التمثيل للعمال والموظفين فيها فرصا للمبادآت غير الحكومية • ونجد كذلك أن اللجنة التنفيذية لمنظمة الأرصاد الجوية مكونة من مديرى مصالح الأرصاد فى الدول المعنية ، ومن خلال الاختصاصات الواسعة الممنوحة لهـذه اللجنة يستطيع المديرون أن يضعوا مبادآت لا تعتبر أى حكومة مسئولة عنهـا •

وهناك بعض المنظمات الأقليمية الأوربية تحـوز أجهزة برلمـانية فنجـد أن الجهـاز البرلمـانى لمجلس أوربا يملك قـدرة تعطيـة حق وضع اقتراحات ، لذا فعلى خلاف المنظمات العالمية الأخـرى التى نجد حق الاقتراحات موكولا فيها لأجهزة حكومية نجـد هنـا كمية لا بأس بها من الاقتراحات غير الحكومية ، فمجلس أوربا يتخذ معظم قراراته بناء على اقتراحات من الجهاز البرلمـانى •

٤ ـ المبادأة من جماعات المصالح :

تملك بعض جماعات المصالح حقوقا فى الاقتراح فى بعض المنظمات التى بها نظام استشارى • ومثل هذا الحق يمد المنظمة الدولية بضمان هو أن الموضوعات الخاصة بالمصالح الحيوية للجماعات سوف تجد دائما من يدافع عنها ، ويضع الاقتراحات اللازمة لرعايتها •

وهكذا نجد أن الجماعات الخاصة فى الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية تملك سلطة كبيرة فى صناعة القرارات التى تصدر من أجهزته •

٥ ـ المبادأة من الأفراد العاديين :

قد يمارس الأفراد العاديون نفوذا كبيرا على تأسيس وسير العمل فى المنظمات الدولية ومع ذلك فان نفوذهم على اتخاذ القرارات فى المنظمات عادة ما يكون غير مباشر : فاذا ما أراد الأفراد أن نقوم منظمة دولية بعمل ما فانهم يجب أن يلجأوا الى واحدة من المؤسسات التى يمكنها أن تأخذ زمام المبادأة كالحكومات المحلية والمنظمات الخاصة الممثلة فى المنظمة العامة والأجهزة الدولية اذا ما كان الأمر يقع فى نطاق اختصاصها •

تعطى بعض الأجهزة الدولية اهتماما خاصا للشكاوى التى تقدم من الأفراد تخص فى مجملها خرق التزامات دولية ولذا تناقش هذه الشكاوى فى بعض الأجهزة الدولية وكثيرا ما تؤدى الى صدور قرارات فى أجهزة دولية • ولعل التطبيقات العديدة لهذه الفكرة نراها بوضوح فى مجال نظام الوصاية الدولى ولجان المعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى واللجنة الأوربية لحقوق الانسان •

ثانيا — مرحلة الصياغة :

يجب أن يصاغ القرار بعناية من الجهاز المختص • واذا ما كان من شأن صدور القرار احداث تغيير فى القوانين المحلية ، فانه من اللازم أن تستشار مختلف السلطات المعنية فى داخل كل دولة فيه ، وحتى اذا ما كانت التغيرات التى يتوقع أن تحدث نتيجة للقرار طفيفة ، فانه لا يمكن أن يعرض على التصويت على الفور ، اذ يتطلب عادة الرجوع الى الحكومة المعنية ، أو اجراء مشاورات مع الدول الحليفة •

ويوجد العديد من القواعد الاجرائية التى تنظم مناقشة الاقتراح كتلك التى تتضمن ضرورة أن يعرض على الأعضاء قبل المناقشة بيوم واحد على الأقل ، وكالمناقشة على مرحلتين فى بعض الأحيان •

ويقتصر الحق فى تقديم الاقتراحات على أعضاء الجهاز المختص ، وان كان المراقبون يحاولون أن يدفعوا أحد الأعضاء الى تبنى ما يريدونه من قرارات • وقد تسمح الاتفاقات التى عقدت مع المراقب له بتقدم اقتراحات الى الجهاز (١) •

ويلاحظ أنه نادرا ما يعرض العضو الذى يطلب مناقشة مسألة معينة ، اقتراحات تفصيلية بخصوص ما يطلبه • وعادة ما يطلب دراسة عنه من لجنة وظيفية اذا كان يتصل بمسألة فنية ويطلب الرأى من لجنة القانون الدولى فى المسائل القانونية •

ويمكن الحصول على قدر مفصل فى مرحلة متأخرة من المناقشات ، على أساس النصيحة المعطاة • واذا ما أراد العضو الذى اقترح

---

(١) تسمح قواعد الاجراءات أمام المجلس الاقتصادى والاجتماعى للوكالات المتخصصة بتقديم اقتراحات فى جدول الاعمال فى المسائل التى تتصل بها ••

القرار أن يرسى نتائج ايجابية فعليه أن يبذل جهودا فى الحصول على موافقة الوفود والحكومات قبل التصويت على القرار ، وذلك حتى يحصل القرار على الأغلبية •

ثالثا — مرحلة المناقشة :

ان على الدولة أن تعتنى تماما بالاقتراحات الهامة قبل افتتاح دورة المناقشات اذا ما كانت تريد أن تحدد موقفها بوضوح • ويتطلب العديد من المواثيق نشر بعض أنواع المقترحات قبل افتتاح الدورة كما هو الحال بالنسبة للاقترحات المتصلة بتعديلات النظام الأساسى فى ميثاق اليونسكو (المادة ١٣) ، فيجب نشرها قبل المناقشة ستة شهور على الأقل ، كما تتطلب منظمة الوحدة الأفريقية مدة سنة •

وبالنسبة للاقتراحات التى يطلب عرضها على الجمعية العامة للأمم المتحدة فانه توجد استثناءات ضيقة على هذا المبدأ تسمح بتقديم اقتراحات قبل بدء الدورة بيوم واحد ، وبعد انعقادها بما لا تتجاوز تسعة أيام (١) •

وعادة يتولى صاحب الاقتراح تقديمه والرد على المناقشات التى قد تدور بصدده • ومع ذلك فكثيرا ما تتطلب الحكمة أن يقوم بعرضه عضو آخر ، وتراعى الدولة المعنية الاعتبارات السياسية العديدة التى قد تحيط بالمسألة • وقد ترى بعض الدول ادخال تعديلات على الاقتراح • وهنا فان التعديل ينبغى أن يعرض على الأعضاء قبل مناقشته حتى يمكن دراسته ، وان كان العمل قد شهد حالات عديدة أدخلت فيها تعديلات أثناء المناقشة •

وتعرف أروقة المنظمات الدولية بصدد القرارات التى تتخذ فيها العديد من وسائل الضغوط من دول على أخرى لقبول قرارات أو

---

(١) تراجع قواعد النظام الداخلى للجمعية العامة ١٤ ، ٢٤ ، ٨٠ .

رفضها ، وتلعب الآراء السياسية دورا أساسيا فى هذا الصدد • وتستمر المناقشات عادة حتى يتم التوصل الى اتفاق بين الوفود ، وخاصة فى الفروع البسيطة وعلى أى الأحوال يعرض القرار على التصويت بين الدول الأعضاء •

رابعا — التصويت :

١ — قاعدة الاجماع :

تختلف المنظمات حول الأغلبية اللازمة لاقرار المقترحات التى تقدم لها • ونجد أن القاعدة القديمة فى هذا الشأن تقضى بتطلب الاجماع ، وذلك لأسباب عديدة :

١ — ان هذه القاعدة هى التى تتفق مع اعتبارات السيادة التى ما زالت حجر الأساس فى النظام القانونى الدولى •

٢ — ان الدول تحجم عن الدخول فى منظمات اذا علمت أن ارادتها سوف تنتهك • ويبدو ذلك على الخصوص بالنسبة للدول التى تتوقع أن تناصرها أقلية من الدول الأعضاء •

٣ — أن قاعدة الاجماع تجعل من السهل اتخاذ قرارات ملزمة من المنظمات كما تسهل تنفيذها (١) •

---

(١) يراجع شارمز قانون المنظمات الدولية ، ص ٣٢٧ .
ولقد عبر رئيس مؤتمر لاهاى عام ١٩٠٧ عن اهمية هذا المبدأ فى عبارات قوية جاء فيها « أن المبدأ الأول فى كل مؤتمر هو مبدأ الاجماع ، وليس هذا اجراء شكليا فارغا ، ولكنه أساس أى تفاهم سياسى .. ففى المؤتمر الدولى يمثل كل وفد دولا مختلفة تتساوى فى السيادة مع غيرها . وليس من حق أى وفد أن يوافق على قرار تتخذه الأغلبية اذا كان هذا القرار يتعارض مع رغبة حكومته . نقلا عن :

Leonard woolf, Internationals governments, London 1916. p. 109.

وهكذا رأينا عهد عصبة الأمم يأخذ بمبدأ الاجماع ، ويشترطه لاتخاذ كافة القرارات الخارجية للعصبة •

ومع ذلك فلقد نعى الناعون على عصبة الأمم أنها قررت هذا المبدأ التقليدى • وقالوا انها دخلت مقبرتها بسبب اعلانه • وقال آخرون أن تاريخ التنظيم الدولى هو قصة المحاولات المبذولة للدفع قدما بحركة التحرر من هذه القاعدة التقليدية ، فهى قاعدة تجافى الواقع بوصفها نقابا يخفى وراءه الاختلافات الهائلة بين الدول فى القدرات ، والموارد والمصالح والالتزامات والتعهدات ، وتمنح الدول الصغرى نفوذا لا يتناسب مع قدراتها ولا مركزها فى المنظمات الدولية، الأمر الذى يثبط همة الدول الكبرى التى تقلل من شأنها على هذا النحو المفتعل ، ويهبط بالدور الذى تؤديه الى الحد الأدنى • كما أنها تتجاهل حقيقة رئيسية ، هى أن الخلافات فى المصالح ، وتقديرات الأحكام تجعل الموافقة الاجماعية الشاملة ظاهرة نادرة الحدوث فى أى مجتمع ، سواء كان مجتمع دول أم مجتمع أفراد • فاذا فرضنا المبدأ القاضى بأنه يتعين اتخاذ كل قرار هام بالاجماع فى أى منظمة دولية ••• فان معنى ذلك الاقرار باستحالة قيام تنظيم حقيقى بين الدول ، لأن معنى ذلك أنه لاتوجد ارادة ذاتية للمنظمة الدولية ولأن معنى ذلك فى النهاية هو الشلل والفوضى (١) •

٢ — التحول الى الأغلبية :

وهكذا استطاع ميثاق الأمم المتحدة فى النهاية أن يسجل انتصارا كبيرا ، وأن يهجر الى الأبد مبدأ الاجماع • وسجلت المادة ١٨ بشأن التصويت فى الجمعية العامة (٢) • والمادة ٢٧ بشأن التصويت فى

---

(1) N. politics, The New aspects of International law washington 1928, p. 10.

(٢) تنص هذه المادة على : (١) يكون لكل عضو فى الأمم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة . (٢) تصدر الجمعية العامة قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء للحاضرين المشتركين

المسائل الاجرائية فى مجلس الأمن(١) والمادة ٦٧ فى التصويت فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى (٢) • والمادة ٨٩ بشأن التصويت فى مجلس الوصاية (٣) مبدأ صدور القرارات بالأغلبية المطلقة أو الموصوفة •

وقد عد ذلك تقدما كبيرا أدخله تنظيم ما بعد الحرب الثانية ، وأصبح الآن قاعدة الأساس فى كافة المنظمات الدولية ، وغدت قاعدة الاجماع تمثل استثناء لا نقابله الا فى القليل من الحالات • ومع ذلك فلا ينبغى أن نكتفى بالشكل دون أن نلقى نظرة أعمق على مضمون النصوص المقررة للأغلبية وما يجرى عليه العمل بين الدول ، ولابد أيضا من أن نعرف أن المصادر الدستورية الاضافية لتقرير السياسة الدولية كثيرا ما تجعل قاعدة الأغلبية مجرد اجراء شكلى خال من المضمون الحقيقى •

فأولا : من الملاحظ أن مبدأ الأغلبية صادف النجاح فى المسائل التى لا تتعدى مجرد التوصية ، أو المسائل الخاصة بالموافقة على اتفاقيات تخضع بعد ذلك لشرط التصديق • أما المسائل المتصلة باصدار قرارات لها طابع الالزام فان شرط الاجماع هو الذى

=

فى التصويت • (٣) القرارات فى المسائل الأخرى — ويدخل فى ذلك تحديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب لاقرارها أغلبية الثلثين — تصدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت •

(١) تنص هذه المادة على ١ — يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد ٢ — تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الاجرائية بموافقة تسعة من أعضائه •

(٢) تنص المادة ١ — أن يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى صوت واحد • ٢ — تصدر قرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعى بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين فى التصويت •

(٣) تنص هذه المادة على أن تصدر قرارات مجلس الوصاية بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت •

يطبق فى العادة • كما أن الأمر يتوقف كذلك على أهمية المسألة المعروضة ، فالأغلبية لا تصدر بها القرارات أو التوصيات فى المسائل السياسية الهامة أو تلك تتصل عموما بسيادة الدولة(١) •

وثانيا : تستطيع الدول الكبرى أن تكتل جماعات كبيرة من الدول الصغرى لصالحها (فالاتحاد السوفيتى يمكنه الاعتماد على أصوات الدول الموالية له) ، كما أن الولايات المتحدة لها طرقها الخاصة فى حمل دول جمهوريات أمريكا اللاتينية على التصويت فى صفها (الفيتو الضمنى) ، وتوجد الآن جماعات أخرى فى الجمعية العامة « الدول الآسيوية والأفريقية والدول غير المنحازة » لها تأثيرها فى طريقة التصويت (٢) •

ثالثا — تعطى الامكانيات المالية والعسكرية الضخمة لبعض الدول نفوذا كبيرا على المنظمة ، فمثلا عدم الاستغناء عن التأييد الأمريكى المالى للأمم المتحدة يعطى الولايات المتحدة صوتا يستطيع — وغالبا ما يفعل — أن يقضى على ارادة الأغلبية فى معظم الوكالات التى يشملها نظام الأمم المتحدة(٣) •

رابعا — لم ترض الدول الكبرى أن تخضع لقاعدة الأغلبية فى مجلس الأمن ومن ثم احتفظت بما يمكننا أن نسميه بالفيتو الخاص • وقد ظهر ذلك جليا فى الفقرة الثالثة من المادة ٢٦ التى جاءت تقول : « تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الأخرى كافة بموافقة تسعة أصوات من أعضائه ، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، بشرط أنه فى القرارات المتخذة تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة ٣ من المادة ٥٢ يمتنع

---

(١) موردرف ، القانون الدولى والأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ •

(٢) عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ •

(٣) كلود النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٨٨ •

من كان طرفا فى النزاع عن التصويت » وهذا هو حق الفيتو الشهير الذى يعد من أكثر المسائل التى جرت بصددها المناقشات والاعتراضات فى نظام الأمم المتحدة كله • فالدول الكبرى • لم ترد الاكتفاء بتمثيلها الدائم فى المجلس دون غيرها ، بل أرادت أن تستفيد من هذا التمثيل الى أقصى مدى • فقرنته بموافقتها مجتمعة على أى قرار يصدر من المجلس ، والا امتنع صدوره ، أو زال ما له من أثر (٢) •

٣ — الأغلبية المطلوبة :

تختلف أحكام المنظمات الدولية بخصوص الأغلبية المطلوبة لصدور القرارات فيها بين حلين رئيسين : الأول الأغلبية البسيطة ، وهى التى يصدر بها القرار اذا حصل على أكثر من نصف الأصوات ولو بصوت واحد •

والثانى : هو الذى يتطلب أغلبية موصوفة ، وعادة ما تكون على أساس أن يحوز القرار على ثلثى الأصوات حتى يصدر •

وتحسب الأصوات على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت • ومع ذلك قد تتطلب مواثيق بعض المنظمات أن تكون الأغلبية العادية أو الموصوفة على أساس أعضاء المنظمة وليس الأعضاء الحاضرين فقط • وهنا يعتبر الممتنع عن التصويت رافضا •

---

(١) يرلجع فى نظام التصويت بمجلس الأمن :

C. A colliard, Institutlions Internationals Paris 1970 p. 34 sa, stephen. S. Goodspeed, The Nature and Function of international organization, New York 1959, p. 139, M. The united Natoins and world Realities, 1965 Morozov Internationel law and The U. N. Mosco 1969, p. 118, waters, The united nations p. 101.

وأيضا بوهينا . المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٣ ومابعدها ؛ ريتر ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٩٠ .

وقـد تطلب ميثاق الأمم المتحـدة أن يتم التصويت على أساس أغلبية أعضاء الأمم المتحـدة ، وليس الأعضـاء الحاضرين فقط فى بعض المسائل هى :

١ ــ تعديل ميثاق الأمم المتحدة : فالمـادة ١٠٨ من الميثاق تتطلب لسريان التعديلات على الميثاق أن تصـدر بموافقة ثلثى أعضـاء الأمم المتحـدة •

٢ ــ كذلك تطلبت المـادة ١٠٩ من الميثاق نفس الأغلبية لجواز عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحـدة لاعادة النظر فى الميثاق •

٣ ــ فى انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، اذ جرى العمل على ضرورة تطلب توافر أغلبية أعضاء كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن لانتخاب القضاة (١) •

ونجـد العـديد من أحكام المنظمات الأخرى تسـير على نفس النهـج •

٤ ــ الامتناع عن التصويت :

كثيرا ما لا يرغب عضو أو أكثر فى اعطاء صـوته لصالح أحـد الاقتراحات أو ضده ، فيمتنع عن التصويت • لذا ففى حالة الامتناع عن التصويت نجد أن العضـو يشترك فى التصويت ، ولكن صـوته لا يحسب • ومع ذلك يختلف الامتناع عن التصـويت عن الغيـاب عن الحضـور ، اذ لايؤثر فى النصـاب اللازم لانعقاد الاجتمـاع صحيحا على خلاف الغياب • ولا يحول الامتناع عن التصـويت فى معظم المنظمات الدولية الحديثة دون تحقق التصويت بالاجمـاع اذا كان الميثاق يتطلب هذا الشرط لصدور القرارات من المنظمة •

(1) Ralph Zacklin, The amendment of the Constitutive Instruments of the united Nations and Specilized Agnencies, leyden 1968, p. 113.

ولا يوجد — بشكل عام — حد لعدد الأعضاء الذين يمكن أن يمتنعوا عن التصويت على قرار معين • فيمكن أن تتخذ القرارات بأغلبية صوت واحد أو صوتين ، ولو امتنع عن التصويت عدد كبير من الأعضاء ، ما دام المؤيدون للقرار أكثر من المعارضين له • ونجد أن مؤتمر التجارة الحرة الأمريكى يتخذ قراراته بالاجماع ، و لاتأثير للممتنعين عن التصويت •

ولا تأثير للامتناع عن التصويت على صحة القرار ، ولا على نطاق تطبيقه • ومع ذلك توجد بعض الاستثناءات التى ترد على هذا المبدأ • من ذلك ما ينص عليه ميثاق جامعة الدول العربية • من أن القرارات التى تصدر بالأغلبية تلزم فقط الأعضاء الذين قبلوها (المادة ٢٧) • وفى هذه الحالة لا يلتزم الأعضاء الرافضون للقرار أو الممتنعون عن التصويت عليه بكل الآثار التى يمكن أن تترتب عليه • ولا شك أن مثل هذا الحل يسهل عملية صناعة القرار فى المنظمات التى تتطلب الاجماع لصدور قراراتها ، ولا شك أن معارضة الأعضاء لقرار ما ، تقل اذا ما علموا أن امتناعهم عن التصويت عليه يحلهم من نتائجه • ومع ذلك فان من العيوب التى تقترن بهذا النظام أن قاعدة معينة لا تنطبق على كافة الأعضاء • مما يجعل قرارات المنظمات أشبه بالاتفاقات التى لا تسرى الا اذا صدق عليها الأعضاء •

٥ — الغياب :

اذا ما كان ميثاق المنظمة يتطلب أغلبية أعضاء المنظمة لصدور قرار معين ، فان الغياب وكذلك الامتناع عن التصويت ، يعتبران بمثابة أصوات معارضة ، ويعتبر هذا الأثر السلبى للغياب فى حالة القرارات الهامة ، التى لها أو لبعضها قوة ملزمة ، اذ لا يمكن الزام الأعضاء الغائبين بسهولة • لذا كان مثل هذا الشرط يعرقل عملية صناعة القرارات فى المنظمة •

ويختلف الغياب عن الامتناع عن التصويت كما سبق أن ذكرنا ، من حيث أن العضو الممتنع يساهم فى اتخاذ القرار •

وقــد استقر العمل كذلك فى المنظمة الدولية على أن الغيــاب لا يحول دون توافر الاجماع أو أغلبية موصــوفة اذا كان الميثــاق يتطلبها • وهــذا ما قرره مجلس الأمن عام ١٩٥٠ عنــدما رفضت روســيا المساهمة فى أعمال المجلس ، احتجاجا على عــدم تمثيــل الصين الشعبية بالمجلس • فقــد اعتبر الغياب مساويا للامتناع عن التصويت ، ومن ثم أجاز اتخاذ القرارات حتى اذا لم يكن كل الأعضاء الدائمين قــد صوتوا لصالحها •

٦ ــ أثر القــــرار :

اذا كان القرار غير ملزم ، فان الدول تقرر بنفســها أى أثر يمكن أن ترتبه عليــه • وما دامت غير ملتزمة بالقرار ، فانهــا لا تبــدى الا اعتراضات بسيطة عليه • وكذلك لا تعترض الدول بقــوة على القرارات التى تتخــذها أجهزة دنيــا اذا ما كان يلزم اقرارها من جهاز أعلى ، اذ لديها فرصة الاعتراض أمام هــذا الجهاز •

ولا يمكن اتخاذ القرارات الملزمة بأغلبية الأصوات الا اذا كانت المنظمــات على درجة كبيرة من التكامل ، والا فانه من المحتمــل أن تخلق توترا بين الأعضاء ، بل قــد تعرض وجــود المنظمــة نفســه للخطر • ونجــد مثالا لذلك فى نطاق منظمــة الأمم المتحــدة • فمن المســائل القليلة التى يجوز للمنظمــة أن تتخــذ قرارات ملزمة فيها بالأغلبية ، المسائل المتصلة بالميزانية ، وتحــديد حصة الدول فيهــا ، ولقد خلقت أزمة قوية فى المنظمة عام ١٩٤٦ عنــدما رفضت روسيا وفرنسا ودول أخرى ، دفع حصص قررتها المنظمة عليهم (١) •

---

(1) Norman padolford, Financing Peacakeoping, International organization 1965, p. 444.

المبحث الرابع

تنفيــذ قرارات المنظمات الدولية

لا تملك المنظمات الدولية قوات بوليسية لتنفيذ قراراتها • بل ان معظم ما تقرره يأخذ شكل التوصيات التى لا تلزم الدول الأعضـــاء بشكل قانونى • فكيف تحاول المنظمات تنفيــذ قراراتها ؟ لا تحاول المنظمات أن تفعل شيئا تماما فى كثير من الأحيان ، ومن ثم غان كثيرا من قرارات المنظمات تموت بعــد اقرارها ، وهــذا يجعـل الطريقــة التى قــد يتم بها اتخاذ القــرار فى بعض الاحيــان • أكثــر أهميــة من جوهر القرار نفسه [١] • وفى حالات أخرى ، يكون الهدف الرئيسى للقرار زيادة المؤيدين بين المواطنين أو الحلفاء أو الجماعات الأخرى • فالامتثال من المنظمة أو الدولة الموجه اليها القرار ، قد لا يكون الهدف الرئيسى للقرار [٢] • أما فى الظروف العادية ، فان القواعد القانونيــة للمنظمات الدولية يستهدف بها التطبيق •

ومع ذلك فينبغى التمييز بين تطبيق القرارات وآثارها . فقــد تظل القواعد بدون فاعلية ، حتى عنــدما تطبق تطبيقا كاملا • وهنــا يكون محتوى القاعدة غير ملائم للرغبة المســتهدفة • وفى العمل — ومع ذلك — يعتمد الامتثال للقــاعدة على فاعليتها • ولا يكون الأعضاء مستعدين لتطبيق قواعد استهدف بها ألا تطبق •

وتوجد عدة طــرق للضغط على الأشياء لتنفيذ القواعد • فعند استعمال لفظ « تنفيذ enfrocement » فاننا ندخل فيه كل الطــرق

---

(1) J. G. Hadwen and John Kaufman, How united Nation decisions are made, leyden 1962, p. 41.

(2) Oacar Schachter, The effoctivoness of international Decisions, Papors of a conference of the American Society of international law, leyden 1971, p. 487.

التى تساعد على تنفيذ القواعد القانونية التى تضعها المنظمات الدولية ففضلا عن الجزاءات ، فان الأعضاء قد يشجعون على التنفيذ اذا ما كان هناك بعض صيغ الاشراف أو احتمال الاعتراف بالمخالفة بشكل رسمى •

على أن التنفيذ ليس دائما مسألة قانونية أو مسألة قانونية فقط • فالعوامل السياسية تلعب دورا حاسما ، وخاصة العلاقات بين الأعضاء والرغبة المشتركة لتحقيق التعاون • وقد تساعد هذه العناصر على تنفيذ القواعد القانونية • بل قد تجعل تدابير التنفيذ غير ضرورية •

على أن تنفيذ القرارات ليس بذى أهمية فقط بالنسبة المنظمات وانما بالنسبة للأعضاء أيضا ، اذ أن كل عضو من أعضاء المنظمة يهتم بأن ينفذ الأعضاء الآخرون القرارات • كذلك فان مواطنى الدولة يتأثرون بتطبيق دولهم للقواعد الدولية وكذلك بتطبيق الحكومات والمواطنين فى الدول الأخرى لها • وكل هذه المصالح الأطراف فى المسألة ، يمارسون دورا فى تنفيذ النظام القانونى للمنظمات الدولية •

وقد يحتاج تنفيذ قرار ما الى معاونة المنظمة الدولية لدولة عضو وذلك عندما تكون الدولة غير قادرة على التنفيذ أكثر منها غير مستعدة له ، وهو ما يكون اذا ما كان الأمر يتصل ببعض الأسس الفنية التى تتطلبها بعض المنظمات كمنظمة الطيران المدنية • ويفسر ذلك جزئيا الاتجاه النامى فى الاعتماد على وسائل غير رسمية لمتابعة تنفيذ القرارات أكثر من الاعتماد على وسائل رسمية لاجبار الدول على التنفيذ وتحول بعض المنظمات نشاطها الرئيسى من صياغة القواعد التى تحتوى على بعض الجزاءات المعنوية ، الى صياغة التوصيات التى تتضمن مساعدة الدول من المنظمات على تنفيذ القرارات •

٣ ـ الإشراف على تنفيذ القواعد :

ان المدى الذى يمكن الاشراف على تنفيذ القواعد فيه ذو أهمية كبيرة • فالمخالفات التى تلفت الأنظار من الصعب ارتكابها عن تلك التى لا يسهل اكتشافها فى العمل • ولكى يمكن اطاعة القواعد فان قدرا من الاشراف يعتبر أمرا ضروريا • كما أن الاشراف يعد شرطا مسبقا للاعتراف الرسمى بمخالفة القواعد وهذا الاعتراف يعد أمرا ضروريا لامكان اتخاذ جزاء ضد المخالف •

وسائل الاشراف :

(أ) الاشراف عن طريق أعضاء آخرين :

تقوم دساتير المنظمات الدولية على معاهدات بين الدول • وكل طرف فى المعاهدة يتحمل بالتزامات فى مواجهه الطرف الآخر • وهكذا فالالتزامات المقررة للمنظمة تعتبر فى نفس الوقت واجبات مستحقة على الأعضاء الآخرين • وهذا يعطى لكل عضو الحق فى مراقبة تنفيذ القرارات من كل الأعضاء •

وفى العمل يقوم العضو بالمراقبة عندما يمس الأمر مصالحه ، والا فانه لن يرغب فى بذل مجهود لممارسة الرقابة بما يتضمنه من خطورة افساد علاقاته بالطرف الآخر •

لذا وجدنا الاتفاقية المنشئة لمنظمة العمل الدولية . وكذلك الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان تحتوى على نصوص تتضمن حقوقا لمواطنى الدول الأعضاء ، ولكنها لا تعد حقوقا مباشرة للدول نفسها • وفى كلا الاتفاقيتين وضعت تدابير يمكن من خلالها أن تتخذ الدول اجراءات اذا ما خالفت دول أخرى التزاماتها • وقد أقرت محكمة العدل الدولية بهذا الالتزام والذى قررت أن أعضاء عصبة الأمم كان لهم الحق فى الاشراف على تطبيق الأعضاء الآخرين فيها لنظام الانتداب • وان تفسير المادة ٧ من عهد العصبة

يشــير الى « ان أعضاء العصبة لهم حق قانونى أو مصلحة فى تنفيــذ التزاماتهم بمقتضى نظام الانتداب ، ســواء تجــاه ســكان الأقاليم الخاضعة للانتداب ، أو تجــاه العصبة وأعضائها » (١) •

٢ ـ الاشراف من جانب المنظمة :

كثيرا ما لا تكون الرقابة من جانب الأعضاء الآخرين فعالة ، لذا فان المنظمات المختصة تنشىء أجهزة للمتابعة داخلها • وتتنوع الصور التى يمكن أن تتم بها هذه المتابعة على النحو الآتى :

١ ـ المتابعة عن طريق تقارير تقــدم من الدول الأعضاء :

تلزم العديد من المنظمات الدول الأعضاء بأن تقــدم تقــارير عن التدابير التى اتخذتها لكى تنفذ بها التزاماتها • ولقــد تطــورت هــذه الطريقة على يد منظمة العمل الدولية تطورا كبيرا (٢) •

ولعل من أهم المنظمات الدولية التى تتبع هـــذا النظام منظمــة للطيران المدنى (تراجع المــادة ٣٨ من ميثاق هــذه المنظمة ، منظمــة الأرصاد الجوى (المــادة ٩) • وتتعدد وســائل هذه التقارير ، اذ نجد أن بعض المنظمات تتطلب من الدول أن تبين الفــروق بين التنظيمات التى تتخذها ، وتلك التى قررتها المنظمة ، ونجد بعضــها الآخر يكتفى بارسال التشريعات المتصلة بالموضوع الى المنظمة • كما نجد أن لتقارير

---

(1) ICJ Reports 1962 343.

« For the manifest scope and purport of the provisions of this article (Article 1 of the covnant) indicate that merabers of the league were understood to have a legal right or interest in observance by the mandatory of its obligations both toward the inhabitants of the mandated territory, and toward the league of Nations and its members ».

(٢) يرلجع فى التفاصــيل :

Landy, The effectiveness of international supervision, Thirty years of ILO Experience, London 1966, p. 9.

تتصب على الالتزامات الخاصة أو على التقدم الذى حدث تجاه تحقيق أهداف المنظمة بشكل عام •

ويجب أن نلاحظ أن واجب الأعضاء فى تقديم التقارير حول سلوكهم لا يحقق بذاته الرقابة المطلوبة ، بل ينبغى تنظيم وسيلة لتجميع ومناقشة التقارير • ويمكن أن تزداد فاعلية هذه التقارير باتباع الوسائل الآتية :

١ — ارسال التقارير فى مواعيد دورية منتظمة ، فذلك يسمح بمقارنة التقارير الواردة من العضو ، وبذلك يمكن ملاحظة مدى التقدم الذى يحرزه فى تنفيذ القرارات • ومع ذلك فالتقارير الكثيرة تجعل الدراسة الواعية لها مستحيلة • لذا نجد منظمة العمل الدولية تهتم كثيرا بالتصديق على الاتفاقات أكثر من اهتمامها بالتقارير • ويختار مكتب العمل كل عام مجموعة من الاتفاقات والتوصيات التى تحفى بالمسائل الجارية ويطلب من الأعضاء أن يقدموا تقارير عنها •

٢ — تسهيل دراسة التقارير بتنسيق طريقة اعدادها • فالمنظمة عادة ما تشير الى الأسس الرئيسية التى تطلبها ، أو تعد نماذج موحدة لتسهيل التقرير حولها • وهذا ما تتبعه على الخصوص منظمة العمل الدولية •

٣ — تنسيق طريقة عرض التقارير • فلا يمكن لأى مؤتمر فى منظمة دولية أن يدرس مسائل كثيرة مرة واحدة ، وبدون دراسة مسبقة لها • لذا يقع على عاتق الامانة العامة أن تلخص وأن تحسن عرض التقارير •

٢ — التقارير المبينة على معلومات تجمعها المنظمة :

قد لا تكون التقارير التى ترسل من الدول من الكفاية بحيث تعطى صورة واضحة عن المركز الفعلى • وترى التجربة أن تقارير

الدول الأعضاء تكون ذات فاعلية اذا ما شجعت من المنظمة • وعادة ما تلعب الأمانة دورا نشطا فى هذا المجال ، وأحيانا تؤدى هذا الدور لجنة فنية (كلجنة الخبراء فى منظمة العمل الدولية) •

وتلزم بعض مواثيق المنظمات أجهزتها بأن تجمع المعلومات حول الطريقة التى تفى بها الحكومات بالتزاماتها ، من مصادر أخرى غير الدول الأعضاء • من ذلك ما تنص عليه المادة ٣٦ من ميثاق الأمم المتحدة من حق مجلس الأمن فى بحث أى نزاع أو موقف قد يؤدى الى نزاع دولى • كذلك فان اللجنة الفرعية للأمم المتحدة حول منع التمييز وحماية الأقليات ، وكذلك لجنة حقوق الانسان من حقها أن تجمع الوقائع من مصادر متعددة كالاتفاقات ، الأمانة العامة للأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، المنظمات الدولية الخاصة ، وكتابات العلماء والفقهاء المعترف بهم •

وكذلك قد تعترف المواثيق للمنظمات بالحق فى أن ترسل لجانا لتقصى الحقائق حول موضوع معين •

٣ ــ الاشراف عن طريق الأفراد •

تعد من أهم صور الاشراف تلك التى تمارس بواسطة الأفراد ، وخاصة هؤلاء الذين يكون لهم مصلحه خاصة فى تنفيذ قرار معين • فأحسن وسيلة لمعرفة أى خرق لالتزام دولى ، هى السماح للأفراد المعنيين فى أن يتقدموا بشكاواهم ضد مثل هذه المخالفات • لذا ففى المسائل التى تكون للأطراف فيها مصلحة ، يكون تقرير الرقابة عن طريقهم هو أجدى أسلوب للمتابعة • ومع ذلك فتقرير الرقابة للأفراد العاديين على دولهم ، يخالف الفقه الدولى التقليدى الذى يعتبر معاملة الدولة للأفراد التابعين لها من صميم سلطانها الداخلى ، الذى لا يجوز للمنظمات الدولية أن تتدخل فيه •

ولا يمكن السماح بمثل هذه الرقابة الا اذا وافقت الدولة المعنية على تقييد حقوقها فى هذا المجال عن طريق قاعدة دولية اتفاقية أو عرفية ، كما أنه « فى القانون الدولى الحديث » ، نجد عددا كبيرا من القواعد تخص الأفراد مباشرة • ولعله من المناسب بالنسبة لها أن يمنح هؤلاء الأفراد دورا معينا فى الاشراف على تطبيق هذه القواعد • ونجد تطبيقا لهذا النظام فى اطار خطة تقديم الشكاوى لسكان الأقاليم الخاضعة للوصاية •

ب — المنظمات الدولية وفكرة الجزاء فى القانون الدولى :

٤٥ — من العناصر الأساسية للقاعدةالقانونية ، أن يكون هناك جزاء يترتب على مخالفة قواعدها • ويقوم بتطبيق هذا الجزاء فى الدول الحديثة هيئات منظمة تستطيع أن تمارس اختصاصها رغما عن الأفراد ، ولكن القانون الدولى تنقصه هذه السلطات التأسيسية مما أدى الى التشكيك فى مدى تمتع قواعده بوصف الالزام (١) •

وتبدو المنظمات الدولية ذات أثر هام فى تطوير فكرة الجزاء فى القانون الدولى • فهى قد طورت جزاءات ادارية مثل الوقف أو الفصل من العضوية ، بما يترتب عليه من الحرمان من المزايا التى توفرها المنظمة هذا من ناحية ؛ ومن ناحية أخرى تملك المنظمة الدولية الأم — الأمم المتحدة — سلطة تطبيق جزاءات عن طريق استخدام القوة المسلحة ، ويقرر الميثاق هنا التدابير اللازمة لانشاء هذه القوات واستخدامها (٢) •

ولدى المنظمات الدولية وسائل عديدة تستطيع أن تضغط بها على الدول الأعضاء ، ونذكر على الخصوص أن وجود بعض صيغ

---

(١) راجع على سبيل المثال مؤلف الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٢ والدكتور محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ص ٣٧ •

(٢) يرلجع الباب السادس من ميثاق الأمم المتحدة •

الأطراف أو خشية اعلان مخالفة القرار رسميا ، قد يشجع الدول على التنفيذ .

والأهم من ذلك أن تنفيذ القرار ليس دائما مسألة قانونية أو مسألة قانونية فحسب . فالعوامل السياسية تلعب دورا حاسما ، وخاصة فيما يتعلق بالعلاقات بين الدول الأعضاء ، ومدى الرغبة المشتركة لتحقيق التعاون . وتوجد عناصر أخرى تتضافر على اعطاء القواعد الدولية فاعلية كبيرة نتيجة لقيام المنظمات ، ونقصد بها تعدد الأطراف الذين قد يهتمون بالقرار وضغطهم لتنفيذه ، فضلا عن المنظمة ذاتها والجهاز الاداري بها ، يهتم كل عضو بتنفيذ الأعضاء الآخرين للقرارات ، ويقف الرأى العام داخل الدول طرفا آخر ذو أهمية كبيرة . كل هذه الأطراف تمارس دورا فى تنفيذ النظام القانونى للمنظمات الدولية (١) .

---

(١) يراجع فى التفاصيل

P. Reuter. Droit international Public Paris 1958, P. 9, H. schermers, international institutional law, leiden 1972 P. P. 58.

ويحدد شيرمرس الجزاءات التى يمكن للمنظمة أن تمارسها على الدول الأعضاء على النحو الآتى : وقف حقوق التصويت — وقف التمثيل — وقف الاستفادة من خدمات المنظمة ، وقف حقوق ومزايا العضوية ، الاستبعاد من بعض الاجهزة — الفصل من المنظمة ، جزاءات تمارس بواسطة المنظمات الأخرى ، فضلا عن الجزاءات العسكرية ، والجزاءات التى توقع عن طريق الدول الأخرى ، جزاءات توقع على الأفراد ، جزاءات تنفذ عن طريق الأنظمة الداخلية للدول .

الباب الثالث

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

نعرض فى هذا الباب للعلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وهى تلك التى تخرج عن دائرة العلاقات الداخلية للمنظمات التى عرضناها فى الباب الثانى . وسوف نقسم هذا الباب الى فصلين ، نب[illegible] فى الأول صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولبة ، وفى الثانى وسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

الفصــل الأول

صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

المبحث الأول

العلاقات مع الدول

١ — الدول غير الأعضاء (١) :

تعــد العلاقات بين المنظمة والدول غير الأعضــاء فيها نادرة ، فمعظم المنظمات الدولية تقتصر علاقاتها على الدول الأعضاء فقط • واذا مما احتاجت الى التأثير فى سياسة الدول غير الأعضاء ، فانهــا تفعل ذلك من خلال الدول الأعضــاء • واذا ما كانت الدول غــير الأعضاء مهتمة بنشــاط المنظمة فانها يمكن أن تصــير عضوا اصــليا أو منتسبا فيها •

ومع ذلك فتوجد حالات يعــد قيام علاقات بين المنظمات الدولية ودولة غير عضو ، مسألة ضرورية •

١ — فالدول غير المؤهلة لأية صورة من صور العضــوية يمكن أن تقبــل كمراقب observer فى اجتماعات المنظمــة : ويســمح هــذا النظام لهذهالدولة بالمســاهمة فى أعمال المنظمــة • ومع ذلك فإن أهمية حضــور الدولة كمراقب تختلف من حالة الى أخــرى • فحضور الدولة التى تمنع من العضــوية لأســباب سياســية مثــل حضور ألمــانيا فى الماضى كمراقب فى الأمم المتحــدة أهم بكثير من

---

(١) يراجع شـارمز ، القــانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ، ص ٦٧ ، ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢١٢

حضور دولة كموناكو تمنع من العضوية بسبب صغر حجمها (١) ٠

٢ — ويمكن أن تتأثر الدولة غير العضو بنشاط المنظمات الدولية٠ وعلى سبيل المثال نجد الدول غير الأعضاء فى بعض المنظمات الفنية — كاتحاد البريد العالمى أو الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، تطبق نفس القواعد التى تطبقها الدول الأعضاء ، فهى لا تستخدم أنظمة مختلفة لملاحتها الجوية أو لاتصالاتها اللاسلكية ٠ ففى مثل هذه الحالات ، نجد الدول غير الأعضاء تضار من عدم قدرتها على المساهمة فى خلق القواعد التى تطبق عليها ، وان كانت المنظمات الدولية تحاول ما أمكن أن تعالج المشاكل الخاصة التى تثور من الدول غير الأعضاء من أجل تأكيد التطبيق العالمى للقواعد التى تضعها ٠

٣ — وتستطيع الدول غير الأعضاء أن تتفاوض مع المنظمات الدولية ٠ وكثيرا ما أبرمت اتفاقات بين المنظمات ودول غير أعضاء فيها ٠ والعلاقات التى تنشأ عن مثل هذه الاتفاقات تشبه الى حد كبير تلك التى تنشأ من مثل هذه الاتفاقات اذا ما أبرمت بين الدول ٠ وفى هذه الحالات تتصرف المنظمة الدولية كما لو كانت دولة ٠

٢ — الدول الأعضاء :

قد تكون العلاقات بين المنظمة والدول الأعضاء داخلية أو خارجية : فالدول تمثل عناصر للمنظمة وبهذا المعنى فان أنشطتها يمكن أن تكون داخلية ٠ وهى أيضا قد تكون طرفا مقابلا للمنظمة

(١) دخلت كل من ألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية عضوية الأمم المتحدة فى بداية الدورة الثامنة والعشرون للأمم المتحدة عام ١٩٧٣ وقد تم ذلك فى اطار سياسة التقارب بين الشرق والغرب واعتراف كل من الجانبين بالجانب الآخر ٠

فى التعـامل معها ، وهنـا تكون العـلاقة خارجيـة • ويمكن أن يقوم التمييز بين العلاقات الداخلية والعلاقات الخارجية على معيار شكلى • فالالتزامات التى تنتج عن الميثاق أو النظـام الأساسى أو عن قرارات المنظمة ، والتى تسرى عادة على كل الدول الأعضـاء على وجـه المساواة تعد علاقات داخليـة • أما الالتزامات التى تفـرض عن طريق اتفاقية خاصـة بين المنظمة وأعضائها فهى تعـد عـلاقة خارجية • وهـكذا فان الالتزامبدفع الحصة المـالية المفروضة على الدولة يعد التزاما داخليا ، تتحمله كل دولة عضو بحسب قدرتهـا ، كعنصر من عناصر المنظمة • أما الاتفاق الخاص الذى تبرمه المنظمة الدولية مع أعضائها بشأن المساعدة الفنية مثلا ، فانه يدخل فى نطـاق العـلاقات الخارجية • ويمكن أن نعتبر دفع دولة لمساهمات ماليـة غير القـدر المفروض عليها للمنظمة بمثابة علاقة خارجية •

٣ ـ الدول المضيفة :

توجد علاقة خارجية خاصة بين المنظمة والدولة المضيفة ، والتى تكون عادة احدى الدول الأعضـاء • ومع ذلك فهنـاك حالة فريدة نجـد فيها دولة غير عضو تضيف منظمة دولية « سويسرا » وترسـم اتفاقات المقـر headquarteres agreement العلاقات بين المنظمة والدولة المضيفة ، وحتى فى حالة غياب مثل هذه الاتفاقات ، فان المنظمة تكون ملتزمة باحترام قوانين الدولة المضيفة ، وتلتزم الدولة المضيفة ـ من ناحية أخرى ـ بتسهيل عمل المنظمـة الى أكبر حـد ممكن ، باحترام حصـانة مقرها ، وباعطائها الامتيازات المـالية والاعفاءات الضريبية اللازمة • وتلتزم دولة المقر أيضـا بأن تدخـل فى اقليمها ممثلى الدول الأعضاء ، وبأن تمنحهم الامتيازات والحصانات اللازمة لتـأدية وظائفهم •

وبالرغم من أن الالتزام بقبـول ممثلى الدول الأعضـاء ينتج منطقيا ، من الضـيافة التى تعطيها الدولة للمنظمـة ، فان الالتزام

بقبـــول المراقبين من الدول غير الأعضـــاء لا يمكن أن نؤسسه على الضيافة • وتعالج بعض اتفاقات المقر المشـــكله بتقريرها الســـماح للمراقبين بالحضـــور • وقـــد جاء بمشروع الاتفـــاقية التى أعدتهـــا لجنة القانون الدولى حـــول تمثيل الدول فى المنظمات الدوليـــة ، ما يلزم الدولة المضيفة بمنح طائفة من التسهيلات للممثلين والملاحظين المرسلين من الدول الى المنظمة المعنية (١) •

المبحث الثـــانى

العـــلاقات مع المنظمات الدولية الأخرى

١ ـــ أسرة المنظمات الدولية :

ان العلاقات بين المنظمات الدولية قـــد تكون أقـــوى من مجرد التبـــادل العـــرضى للمعـــــلومات ، أو ارسال المراقبين ففى أسرة المنظمات الدولية نجـــد تقســـيما للأعمال ، وكل منظمـــة تلعب دورا من خـــلال الوحـــدة الكبرى التى تمثلهـــا الأسرة • وهنـــا ينبغى أن تقـــوم علاقات تنظيمية ، قـــد تأخذ صـــورة الأجهزة المشتركة ، ووحـــدة العضوية •

(٢) أسرة الأمم المتحـــدة :

ان مؤسسى الأمم المتحدة قد ترددوا بين أن يعتمدوا منظمة مركزية أساسية تحتوى كل الأنشـــطة ، أو منظمـــة سياسية فقط ، تاركين التعـــاون المنظم لمنظمات منفصـــلة ومستقلة • وقـــد اختـــــاروا أخـــيرا فكرة التركز الوظيفى ، على أســـاس أن تكون وظائف الأمم المتحـــدة محـــدودة ، وتنشـــأ منظمات أخرى مسئولة عن حقـــول محـــددة للتعاون الدولى ، على أن يتم الوصـــل بين هـــذه المنظمات

(1) R. Gey, L'accès au siège des organisations internationales, RGDIP, 1962. 357.

المتخصصة والمنظمة الأم (١) .

وهكذا تم تأسيس شبكة مترابطة من المنظمة الدولية هى أسرة الأمم المتحـــدة أو نظام الأمم المتحـــدة .

ولقـــد برر هذا الوضع بالأسباب الآتية :

١ ــ اعتبارات تتصل بالتخصص :

أظهر التقـــدم العلمى الحديث أهمية التخصص وتقسيم العمل فى كافة المجالات ، ومنها المنظمات الدولية . ونظرا لوجود حقول فنية تماما ، فمن الأفضل أن تخصص لها منظمة مستقلة . فضلا عن أن الأنشطة الفنية تتطلب أن يقوم التعـــاون بين الدول فيهـــا من خلال المنظمات : الهيئات الحكومية التى تقوم بالأعمال المماثلة فى داخـــل الدولة ، وهـــو ما لا يتسنى تحقيقـــه ان لم تتم منظمـــات لا تقتصر على التمثيل السياسى وحـــده .

٢ ــ اعتبارات سياسية :

من المفضل ابعاد التعاون الاقتصـــادى والاجتماعى والفنى عن النشاط السياسى لعدة أسباب :

(١) لا شك أن تركيز كل الأنشـــطة فى منظمة واحـــدة . قـــد يترتب عليه أن يستحوذ النشاط السياسى على الاهتمام الأكبر وعلى الأموال .

(٢) قـــد لا تنجح المنظمة الأم فى القيام بوظيفتها على النحـــو الأكمل ، وهنا يجب ألا يعتمد التعاون الدولى على نجاح أو عدم نجاح منظمة واحـــدة . ان دولة كبرى قـــد لا ترغب لســـبب أو لآخر فى

---

(1) Jacques Dagory, Les rapports entre les institutions Specialisées et l'ONU, RGDIP, 1969, —. 285.

الاستمرار فى عضوية المنظمة السياسية ، وقد أظهرت تجربة عصبة الأمم أن فشل المنظمة قد يستتبع مثل هذا الحرف ، وهنا يجب انقاذ المنظمات الأخرى من هذه التأثيرات .

(٣) يسمح هذا النظام بدخول دول ليست أعضاء فى المنظمة الأم فى عضوية المنظمات المتخصصة . فقد تحول الأسباب السياسية دون دخول دولة فى المنظمة الأم (سويسرا) ، ولكنها لا تمنع تعاونها مع المنظمات الأخرى .

ومع ذلك يثير البعض (١) الشك فيما اذا كان هذا التوزيع الوظيفى بين الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة لا يزال هو النموذج الأحسن ، بعد أن تزايدت مهام المنظمات الدولية ، خاصة فى حقول التعاون فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، فى الحقل الأخير قد يكون من الأفضل والأكثر فاعلية أن تتولاه منظمة واحدة . وعلى أية حالة فمن الصعب تغيير الهيكل الحالى لأسرة الأمم المتحدة (٢) .

هذا ويوجد ثلاثة أنواع من المنظمات التى تكون أسرة الأمم المتحدة : الأولى الوكالات المتخصصة وهى : منظمة العمل الدولية (ILO) International Labour Organization

منظمة الأغذية والزراعة (FAO) Food and Agriculture Organization

منظمة الأمم المتحدةللتعليم والثقافة والعلوم United Nations educational Scientific and cultural organization (UNESCO)

منظمة الصحة العالمية (WHO) World Health Organization

منظمة الطيران المدنى (ICAO) International Civil Aviation organization

---

(١) شارمن ، قانون التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ٦٧٤ .

(٢) رأينا أن نفس هذه الأسباب هى التى بررت توزيع العمل فى داخل المنظمة الواحدة ، يراجع ما سبق ص ١١٤ وما بعدها .

منظمة الأرصاد الجوية
(WMO) World Meteorological Organization

اتحاد البريد العالمى
(UPU) Universal Postal Union

الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية
(ITU) International Telecommunications Union.

صندوق النقــد الدولى
(IMF or FUND) international Moneetary Fund

البنك الدولي للانشاء والتعمير
(IBRD or Bank) International Bank for Reconstruction and Development

المؤسسة المــالية الدولية
(IFC) International Finance corporation

هيئة التنمية الدولية
(IDA) International Development Association

والنوع الثانى يدخل فى باب الوكالات المتخصصة ، وان كانت لم تنشــأ بنفس الطريقة ، ونجــد هنا منظمتين : الأولى هى الوكالة الدولية **للطاقة الذرية**
The International Atomic Energy Agency (IAEA)

وقــد أبرمت اتفاقا مع الجمعية العــامة للأمم المتحــدة وليس مع المجلس الاقتصــادى والاجتماعى • لذا فقــد يثور الشــك فى اســتيفائها — فنيا — للشروط اللازمة لكى نصبح وكالة متخصصة ولكن لعديد من الاعتبارات العملية تعــد فى مركز مماثل (١) • والثانية

---

(١) تشترط المــادة ٥٧ من ميثاق الأمم المتحــدة لقيــام الوكالة المتخصصة ان يوصــل بينها وبين الأمم المتحــدة ، ممثلة فى مجلسها الاقتصادى والاجتماعى . وتوجد بالفعل اتفاقات بين كل الوكالات المتخصصة والمجلس الاقتصــادى والاجتماعى ،وذلك باعتبــاره الجهــاز المتخصص فى هــذه الشــئون . ومع ذلك فنحن نرى أن ابرام الجمعية العــامة للأمم المتحــدة للاتفاق بدلا من المجلس ، لا يسلبها صــفة الوكالة

هى الاتفاقيــة العــامة للتعريفــات والتجارة The general Agreement on Tariffs and trade (GATT)

وقــد أنشئت لكى تكون تنظيما مؤقتا حتى تقوم منظمة التجارة الدولية • لذا لم يكن لها أجهزة مســتقلة • ولكنها تطورت مع الزمن وتحولت الى منظمة دولية تشبه الوكالات المتخصصة بدون أن يكون لهــا نظــام أساسى •

والطائفة الثالثة من المنظمات التى تدخل فى أسرة الأمم المتحدة هى الهيئات الصــغرى والتى وان تمتعت فى أداء أعمالهــا بقــدر من الاســتقلال يقل أو يكثر ، الا أنها لا تتمتع بشخصية قانونية • فهى من النــاحية الشكلية تعــد أجهزة ، ولكنها تتمتع باســتقلال كاف لكى تعمل كمنظمــات منفصــلة • بل قــد يكون لهــا أعضاؤها المتميزون •

ولقــد أنشئت هذه الهيئات كأجهزة للجمعيــة العامة كنوع من التوفيق السياسى • فبعض الدول تريد أن تنشــأ للأنشــطة التى تقوم بهــا ، منظمات دولية مســتقلة ، وبعضــها لا تريد الا فروعا ثانوية للأمم المتحدة • وتحت خشــية ألا تصدق هــذه الدول على اتفــاقات تنشىء منظمات مستقلة فى هــذه التخصصات — مع أن مساهمتها فيها أساسية — فان أفضــل الحلول هو انشــاء جهــاز مستقل independance organ

والهيئات الصغرى فى الأمم المتحدة هى :

=

المتخصصة ، وذلك بحكم ان الجمعية العــامة هى الجهاز العــام للمنظمة والذى تعمل تحت اشرافه الأجهــزة الأخرى ، وعلى الخصــوص المجلس الاقتصادى ومجلس الوصاية . فضلا عن أنه لا خوف من ممارسة هــــذه الوكالات لاختصاصات مماثلة لغــيرها ، وبشــــكل لا يختلف عنهــا . ولا نعتبر هــذا الفارق الشكلى اساسا لاستبعادها من طائفــة الوكالات ، لأن العبرة بالمعــــانى لا بالأشــكال والمبــانى .

برنامج الأمم المتحـــدة للتنميـــة The United Nations Development Programme (UNDP) ، صـــــندوق الأمـــم المتحـــدة للطفـــــولة The United Nations Children's Fund (Unicef)

لجنة الأمم المتحدة العليا للاجئين The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

The Uuited Nations Institute for Training and Research

معهـــد الأمم المتحـــدة للتدريب والبحوث (Unitar) وكالة الأمم المتحـــدة لأعمـــال العـــون ولاغاثة االلاجئين الفلسطينيين فى الشرق الأوســــط The United Nations Relief and works Agency for Palestine Refugees in the Near east (UNRWA)

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

The United Nations conference on Trade and Development (Unctad)

صندوق الأمم المتحدة للتنمية

U. Nations Capital Development Fund (UNCDF)

برنامج الغـــذاء العـــالمى World food Programme (WFD)

وفيما عدا برنامج الغـــذاء العالمى الذى تتقاسم المسئولية فيـــه الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة ، **نجـــد أن كل الهيئات** الأخرى تخضع لاختصاص الأمم المتحدة (1) •

ومعظم الاتفاقـــات التى تبرمهـــا الأمم المتحـــدة مع الوكالات المتخصصـــة متشابهة • وتتفق فيهـــا الوكالات على أن تنفـــذ كافة التوصيات التى توجه اليها من الجمعية العامة أو من مجلس الأمن •

---

(1) George Fischer, L'accord entre l'ONU et l'Agence internationale de l'Energie atomique, AFDI 1957, P. 375.

وعليها أن تساعد مجلس الأمن اذا ما اتخذ قرارات لحفظ السلم والأمن . وتتفق أيضا على تنسيق أنشطتها من أجل منع الازدواج والتداخل فى الأجهزة الادارية ، ولتكوين خدمة مدنية دولية موحدة . وتتفق أخيرا على التبادل الكامل للوثائق والمعلومات مع الأمم المتحدة .

وتتشاور الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحدة عند اعداد ميزانياتها ، وعلى أن تتطابق ما أمكن مع المستويات الموصى بها من الأمم المتحدة .

هذا وبالاضافة الى هذه العلاقات بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة نجد الوكالات تقيم روابط فيما بين بعضها البعض . وهنالك اتفاقات عديدة قد أبرمت بين الوكالات المتخصصة لتقوية العلاقات المتبادلة .

(ب) أسر المنظمات الأقليمية :

هذا ونجد على المستويات الاقليمية أسرا متعددة للمنظمات الدولية تقوم بينها روابط عديدة على نحو ما رأينا فى نطاق الأمم المتحدة ، فهنالك أسرة المجتمعات الأوربية ، وأسرة الجامعة العربية ، وأسرة منظمة الدول الأمريكية ... الخ .

الفصل الثانى

وسائل العلاقات الخارجية للمنظمات

ما هى الوسائل التى تمارس بهـا المنظمات الدولية علاقاتهـا الخارجية مع الدول والمنظمات الأخرى ؟

سنتولى الاجابة على هذا السؤال فى الفقرات التالية .

المبحث الأول

الاتفـاقات الدوليـة

١ — فكرة الاتفـاق :

يذهب بعض الفقهـاء الى تخصيص لفظ اتفـاق agreement للمعاهدات التى تبرم بواسطة المنظمات الدوليـة ، وان كان يشترط كأى نوع من أنواع المعـاهدات أن يعمل بمقتضى قواعد القانون الدولى ... وهذا يميزه عن الترتيبات arrangment ذات القيمة الأقل الزاما ، كأى عقود تبرمها المنظمات الدوليـة بمقتضى قانون الدولة التى توجد عليهـا (١) .

ومن المفترض بشكل عام أن أشخاص القانون الدولى وحدهم

---

(١) لا يوجد فارق حاسـم فى نظر أصحاب هـذا الاتجـاه بين الاتفاقات والعقود . فالاتفاقات مثل تلك التى تتعلق باتفاقات المقـر مع الدولة المضـيفة ، قـد تشـير الى القـانون الوطنى لتنفيـذ بعض النصوص ، أما العقـود (مثل عقود ايجـار المبانى) ، فقد تؤدى فى النهاية الى تسوية المنازعات التى قـد تثور بشأنها بمقتضى قواعد القانون الدولى . ويمكن أن نصنف احـدى الوسائل بأنهـا « اتفاقات » او عقود بمقتضى احكام القـانون الدولى ، على ما يظهـر من السياق والهـدف الذى تبتغيه هـذه الأداة .

يراجع شارمز، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٦٩٧.

هم الذين لهم أهليــة صــناعة المعاهدات • ولكن أشخاص هــذه الروابط ليست وحدها المعيــار الفاصل لتحديد طبيعتها • والأهم من ذلك هو هــدف وموضوع العلاقة • ففى كثير من الحالات أبرمت اتفاقات مع وحدات لم يعترف بها كأشخاص قانونية دولية • فالأمم المتحدة قــد أبرمت اتفاقات مع سلطات كاتنجا بشأن مناطق الدفاع فى هــذه المقاطعــة لزائير ، وكذلك اتفاقا بوقف اطــلاق النــار (١) فالاتفاقات يقصد بها أن تحكم بواســطة القانون الدولى • وقــد تقبل هــذه الوحــدات كأشخاص قانونية دوليــة فعليه de facts Subjects of international law من أجل الهــدف الخاص الذى جعل هذه الاتفاقات تبرم معهم • وفى حالات أخرى يكون الاعتراف بالمعاهدات على أساس أنها اتفاقات دوليــة على أساس مضمونهــا وهدفها — وبدون النظر الى أطرافهــا — وان لزم أن تطبق عليهــا قواعد القانون الدولى •

أما العقود بين الدول والأشخاص الدولية الخاصــة « الشركات الخاصة على الخصوص » فرغم أنها لها قيمة عملية كبيرة الا أنهــا ذات طبيعة مختلفة (٢) •

ويمكن أن تأخذ الاتفاقات بين المنظمات الدولية صورا مختلفة • هى الاتفــاقات الشــكلية formal agreements ، تبــادل المذكرات exchange of notes والمعاهدات الشفوية oral ogreement

٢ — الاختصاص بابرام المعاهــدات :

(أ) اهلية المنظمات الدولية فى ابرام المعاهدات :

من المسائل التى تترتب على تقرير الشخصية القانونية للمنظمات

---

(1) UN Doc. S14557, Para 19.

(٢) راجع مقال مالك الشيشينى عن العقــود شــبه الدولية بالمجلة المصرية للقانون الدولى ، عام ١٩٦٨ ص ٨١ ، بالفرنسية .

أهليتها فى ابرام المعاهدات • ولقــد صارت هذه القاعدة من القواعد القانونية العرفيــة • ويكفى أن نذكر أنه فى الفترة من ١٩٤٤ حتى ١٩٦٠ ، أبرمت المنظمات الدولية أكثر من ألف اتفاقية ، وبين ١٩٦٠ — ١٩٦٥ أبرمت المنظمات سبعمائة اتفاقية أخرى (١) •

وتقرر مواثيق بعض المنظمــات صراحة حــق المنظمة فى ابرام المعاهدات مع الدول أو المنظمات الدولية الأخرى •

فالمــادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحــدة تتكلم مثــلا عن ابرام معاهدات خاصــة بالمساعدات والتسهيلات المتعلقة بالقوات المسلحــة عن طريق مجلس الأمن • وتتطلب المواد ٧٥ ، ٧٧ ، ٧٩ ، ٨٥ من ميثاق الأمم المتحدة عقد اتفاقات لتنظيم نظام الوصــاية الدولى • ولقــد أبرمت العديد من الاتفاقات لهذا الغرض مع أعضاء الأمم المتحدة • ولقــد ثار خــلاف حول ما اذا كانت الأمم المتحدة تعــد طرفا فى اتفاقات الوصاية • ولمــا كانت كل اتفاقات الوصــاية تــد ووفق عليها صراحة عن طريق أحــد أجهزة الأمم المتحدة ، كما أنها تعطى حقوقا وترتب التزامات للامم المتحدة ، كما أن العــديد منها تقــرر أنها لن تنفذ الا اذا وافق عليها مجلس الأمن أو الجمعية العــامة ، فلقد اتفق على أن الأمم المتحدة تعد طرفا فى مثل هذه الاتفاقات •

كما أنه فى مجال المعاهدات بين المنظمات والدول غير الأعضــاء نجــد بعض النصوص فى مواثيق بعض المنظمات تحكمها • ونجــد مثالا لذلك فى مواثيق المجتمعات الأوربية التى تعطى لها حق ابرام الاتفاقيات التجارية واتفاقيات الانتساب الى المجتمعات ، مع الدول غير الأعضاء •

---

(1) Hungdah chiu, The capacity of international organization to conclude treaties, and the Special aspects of the treaties so concluded, The Hauge, 1966, p. 50.

وأخيرا ففى مجال الاتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى نجد العديد من النصـوص ، من ذلك الاتفاقات التى تمنح بهـا الأمم المتحدة أنظمة الوكالات المتخصـصة لعـدد من المنظمات الدوليـة ذات الصفة العالمية (المـادة ٦٣ من الميثاق) ٠

وقد لا تحتوى المواثيق على أية نصوص بهـذا الخصوص ولكن ذلك لا يحول دون ممارستها لهذا الاختصاص ٠ وفى كلتا الحـالتين تبرم المنظمات اتفـاقات فى ميادين الاختصاصات الممنوحة لهـا ، ونجد أن معظم المنظمات الدولية قـد أبرمت اتفاقات المقـر بدون تخويل صريح من المواثيق المنشئة لها ٠

كذلك فانه من المسلم به أن أهليـة التعاقد للمنظمات الدوليـة لا تعتمد فقط على النص عليهـا من جانب المواثيق المنشـئة لهـا ، ولكنها تقوم أيضا على قرارات وقواعد أجهزتها المختصـة ، وعلى تطور القانون التنظيمى الدولى ٠ ولعـل ذلك هو الذى يفسر ابرام المنظمات الدولية المنشئة قبل الحرب الثانية للعـديد من الاتفاقات بعد عام ١٩٤٥ مع أنهـا لم تكن تفعل من قبل ، ولم تحتو مواثيقهـا على أية نصوص بهذا الخصوص ٠

(ب) مدى السلطة التعاقدية :

هل تملك كل المنظمات سلطة ابرام الاتفاقات أو البعض منهـا فقط ؟ وفى أى الموضوعات تملك المنظمات ابرام الاتفاقات ؟

من المسلم به الآن أن كل المنظمـات الدولية لهـا سلطة ابرام المعاهدات ٠ ومع ذلك فهذا الحق مقصور على الحقول التى للمنظمات اختصاصات العمـل فيهـا وليس من السهل الفصـل بين السلطات الخارجية ، وتلك الداخلية للمنظمات ٠ وعندما تكون المنظمة مختصة بتنظيم حقل معين ، فانها تعـد بالتبعية مختصة بعمـل اتفاقات فى نطاق هـذا الحقل ٠ وفى العمل الدولى ، تستطيع العديد من المنظمات

الدولية ابرام عدد قليل من الاتفاقات ليس بسبب، أن المنظمة ليس لها الحق فى ابرام المعاهدة ، ولكن لأن حقل عمها مقيد •

على أنه من الملاحظ أن الأهلية التعاقدية للمنظمات لم تمارس الا بالنسبة للاتفاقات التعاقدية التى نجد أن لكل من المنظمة والطرف الآخر فيها مصلحة معتبرة • ولا توجب منظمة دولية طرفا فى معاهدات شارعة ، من النوع المتعدد الأطراف • ويجب أن يتغير ذلك فى المستقبل • ويجب أن تكون المنظمات العسكرية أطرافا فى المعاهدات المتعلقة بقانون الحرب ، كذلك فان المنظمات التى تستخدم اذاعات أو سفنا او طائرات ، ينبغى أن تكون أطرافا فى المعاهدات المتعلقة بالاتصالات أو الملاحة • وترغب جماعة السوق الأوربية المشتركة فى أن تصبح طرفا فى الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان • ولقد أثير هذا الخلاف عام ١٩٦٨ فى مؤتمر الأمم المتحدة للسكر • فلقد أصر ممثل السوق الأوربية المشتركة على أن منظمته لا يمكنها الا أن توقع اتفاقا كوحدة مستقلة ، بينما عارضت ذلك روسيا على أساس أن الدول وحدها هى التى يمكن أن تكون أطرافا فى المعاهدات • وعند التصديق على المعاهدات التى نتجت عن المؤتمر أعلنت روسيا صراحة أن مساهمتها المحتملة مع السوق الأوربية المشتركة فى الاتفاقية لا تتضمن الاعتراف بها • ولم تفعل ذلك دول أخرى كالمجر وبولندا اللتان صدقتا على الاتفاقية بدون تحفظ • وهكذا أصبحت السوق الأوربية عضوا فى هذه الاتفاقية ، وساهمت بعدها فى العديد من الاتفاقات والمؤتمرات الأخرى (١) •

(ج) الجهاز المختص :

مع أن اختصاص المنظمات الدولية فى ابرام الاتفاقات من خلال أجهزتها ، وليس من خلال مجموعة الدول التى تتكون منها — أصبح

---

(1) UN Document TD/SUAGR. 7, EXSR. 11 — 27. P. 68.

أمرا مسلما به ، الا أنه لا يوجد اتفاق حول أى من هذه الأجهزة هو المختص بابرام الاتفاقات • والرأى الأكثـر قبـولا بهذا الشـأن هو الذى يتجه الى أن « الأهلية لابرام المعاهدات فى حقل معـين ، تعتبر جزءا من سلطة تنظيم هـذا الحقـل • والجهاز الاسمى فى الحقل المعنى سوف يكون — لهذا السـبب — هـو المختص بابرام الاتفاقات — ويكون ذلك فى العـادة هو المؤتمر العام(١) » •

وتعطى بعض المنظمات — مع ذلك — مهام خاصة لأجهزة تمارسها بشكل قاصر ، وهنا فان هذه الأجهـزة هى التى تملك التعاقـد فى نطاق هذه المهام (مجلس الأمن فى مسائل السلم والأمن الدوليين)• كما أنه فى العمل ، فوض سكرتارى المنظمات — بالتعاقد فى الشئون الادارية مثل تبادل الوثائق ، استخدام صالات المؤتمر •• الـخ • ومع ذلك فان هـذا التفويض لا يمس سـلطة المؤتمر العـام فى التعاقد ، ومن ثم فمن حقـه أن ينهى أى تعـاقد أبرم بواسـطة السكرتير العام دون أن يحصل على موافقة المؤتمر عليه •

٣ — أنواع الاتفاقات :

(أ) تقسيم المعاهدات وفقا لمحتواها :

لا تملك المنظمات سلطة ابرام المعاهدات الا فى الحقول المختصة فيها • ونجد أن بعض هذه الحقول عامة بالنسـبة لكل المنظمات ، وبعضها الآخر يأتى من المهمة الخاصة التى عهـد بها الى المنظمة .

---

(١) يراجع شرمر ، القـانون التنظيمى الدولى ، المرجـع السابق ص ٧٠٥ •

وقـد اقترح بريرلى فى تقـريره المقـدم للجنـة القانون الدولى أن يتولى هـذه المهمة جهـاز التمثيل الكامل فى المنظمة its plenary organ يراجع الكتاب السنوى للجنة القانون الدولى عام ١٩٥٠ الجزء الثانى • ص ٢٢٣ •

١ ـ اتفاقات حول الأنظمة الأساسية للمنظمات ، والعلاقات مع المنظمات الأخرى .

لكل منظمة دولية اختصاص ابرام معاهدات حول أنظمتها الأساسية . وقد تتعلق هذه المعاهدات بوضعها فى أراضى الدولة المضيفة (اتفاقات المقر) أو فى دولة سوف تعقد فيها أحد المؤتمرات ، وقد تتعلق بالامتيازات والحصانات المقررة للمنظمة ولهيئاتها العاملة ، وتملك كل المنظمات حقا طبيعيا فى الدخول فى اتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى حول علاقاتها المتبادلة ، وللتنسيق بين أنشطتها (التمثيل المتبادل ، تبادل الوثائق ، الاقتراحات المتبادلة فى جدول الأعمال) وتشير التطورات الحديثة الى أن كل المنظمات الدولية تستطيع أن تبرم اتفاقات حول المساعدات التى تقدمها للدول الأعضاء .

٢ ـ اتفاقات تتصل بالحقل الذى تعمل فيه المنظمة :

أما المعاهدات التى تستهدف الوظائف الخاصة بالمنظمة الدولية فهى ليست كثيرة . وقلة من المنظمات هى التى تستخدم الاتفاقات كوسائل هامة لانجاز مهامها ، مثل « اتفاقات القروض التى يبرمها البنك الدولى للانشاء والتعمير ، اتفاقات الانتساب الخاصة بالسوق الأوربية المشتركة ، الاتفاقات بين الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة والدول الأعضاء ... الخ » . كما أن منظمة الأمم المتحدة قد أبرمت العديد من الاتفاقات مع الدول الأعضاء « اتفاقات الوصاية ـ اتفاقات مع مصر وقبرص ولبنان والكونغو بشأن الوضع القانونى لقوات الطوارىء الدولية فيها ، أو المراقبين الذين ترسلهم تحت اشرافها » .

٣ ـ اتفاقات تنشىء منظمات دولية جديدة :

تلقى أهلية المنظمات الدولية لانشاء منظمات أخرى معارضة فى العلاقات الدولية . ولكن الرأى الغالب يتجه الى جواز ذلك .

فدا دمنا قد قبلنا المنظمات الدولية كأشخاص قانونية دولية ، فانه من اللازم أن نسمح لها بأن تنجز كل الوظائف التى أنشئت من أجلها • ويعرف العمل أمثلة قليلة لحالات ساهمت فيها منظمات دولية قائمة فى انشاء منظمات أخرى (أنشأت الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة ، برنامج الغذاء العالمى الذى بدأ فى العمل منذ عام ١٩٦٣ ، وأنشأت السوق الأوربية المشتركة منظمات عديدة ، وان كانت ليست بالشكل الذى تتخذه المنظمات الأخرى رئيسيا ما يقتصر على أنشاء مناطق حرة) •

(ب) تقسيم الاتفاقات بحسب الأطراف :

قد تبرم الاتفاقات مع دول أعضاء ودول غير أعضاء ومنظمات دولية أخرى • كما قد تكون ثنائية أو متعددة الأطراف •

وقد تنشىء بعض الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف علاقه بين منظمة دولية ومجموعة من الدول ، مثل الاتفاقية المبرمة بين البنك الدولى للانشاء والتعمير وسبع دول نامية والمسماة
indus Basin Development fund agroement.
وعلى العكس فقد تقوم اتفاقية بين دولة واحدة وعدة منظمات دولية • مثل الاتفاقات القياسية فى مسائل المساعدة الفنية •

ويمكن تصنيف المعاهدة المبرمة حول امتيازات وحصانات الأمم المتحدة على أساس أنها معاهدة متعددة الأطراف ، وبالرغم من أن الأمر قد يكون بصدد منظمة واحدة ، فان الأطراف قد لا تكون كذلك واحدة ، فقد تختلف مصالحهم وقد تنشىء الاتفاقية حقوقا وواجبات متبادلة بينهم •

(ج) التقسيم بحسب شكل الاتفاقية :

قد تأخذ الاتفاقية شكلا رسميا وقد لا تتخذ هذا الشكل • ففى حالات عملية عديدة ، قد أبرمت العديد من الاتفاقات بدون شكل رسمى وعادة ما توافق الأمانات على تبادل الوثائق بدون

ابرام أى اتفاق رسمى • وبحسب المبـدأ يمكن القول بأن مثل هذه الاتفاقات غير الرسمية يكون ملزما قانونا كما لو كان اتفاقا رسميا • فأى اتفاقية ، تدخل فى حـوزة المنظمة تكون ملزمة لهـذه المنظمـة بصرف النظر عن شـكلها •

ومع ذلك فقـد تدل الظروف على أن القصـد من جعل الاتفاق غير رسمى هو اسـتبعاد قـوته الملزمة أو السـماح بالانسحاب منه بالارادة المنفردة ، وهنا تقل القيمة القانونية له •

المبحث الثـانى

العـلاقات الدبلوماسـية

أولا : فكرة العـلاقات الدبلوماسية :

تقوم البعثـات الدبلوماسـية المتبـادلة بين الدول بمجموعة من الوظائف الهامة أهمها : تمثيل الدولة المرسلة لدى الدول المرسلة اليها وحماية مصالحها ومصالح رعاياها لديها ، التفاوض مع حكومة الدولة المستقبلة ، تتبع التطورات والحـوادث فى الدولة المسـتقبلة وارسالها بالوسـائل المشروعة الى الدولة المرسلة ، تدعيم العلاقات الودية بين الدولتين المرسلة والمستقبلة (١) •

ولا يمكن أن تقوم المنظمات الدولية بكثير من هـذه الوظائف ، نظرا لاختلاف طبيعة علاقات المنظمات الدولية عن عـلاقات الدول ، فمن المعروف أن مصالح المنظمات الدولية مقصورة على نطـاق معين من الأعمـال ، وأن سـلطاتها تختلف عن سـلطات الدول • وينبغى لذلك أن نحسب حساب هـذا الفارق عند مناقشة الفكرة •

---

(١) راجع المـادة الثالثة من اتفاقيـة فينا للحصانات الدبلوماسية المبرمة عام ١٩٦١ •

ان العلاقات الدبلوماسية بين الدول قد تكون سلبية أو ايجابية. فعندما ترسل احدى الدول بعثة دبلوماسية الى دولة أخرى ، فانها تمارس حقها فى الايفاد الايجابى ، بينما الدولة التى تستقبل بعثة دبلوماسية تستخدم حقها السلبى فى الايفاد . ومع ذلك فالفارق ليس جوهريا فالحق الايجابى بالنسبة لاحدى الدول يعتبر سلبيا بالنسبة للأخرى . ولكن فى العلاقة بين الدولة والمنظمة الدولية قد يكون الفارق أكثر أهمية . فالايفاد السلبى لمنظمة دولية يعنى أن ممثلى الدول سوف يقيمون بمقر المنظمة فى اقليم الدولة المضيفة . أما الايفاد الايجابى لمنظمة دولية فيتطلب بعثات خاصة للمنظمة تستقر بالخارج . فالمشكلة فى كل من الحالتين تختلف عن الأخرى[1] .

(١) الايفاد السلبى Passive legation :

هل تستطيع المنظمات الدولية أن تستقبل بعثات دبلوماسية من الدول ؟ ان عدم وجود اقليم للمنظمة تستقبل فيه الممثلين ليس بمشكلة ، فالعديد من البعثات الدبلوماسية الموفدة الى دول صغيرة تتخذ مقارها فى الدول المجاورة . عندما تخصص بعثة لأكثر من حكومة[2] .

وقد اعترفت لجنة القانون الدولى بمبدأ أن الدول الأعضاء يمكنها أن تؤسس بعثات دائمة للمنظمات الدولية ذات الصفة العالمية [3] .

ولقد وجد تقليد ارسال البعثات الدائمة للمنظمات الدوليه منذ

---

(١) شارمرز ، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٧٢٦ .
(٢) تراجع المادة السادسة من اتفاقية فينا للحصانات الدبلوماسية .
(3) Report of the ILC on the work of its 20 the session GA Offical Records 33rd session, suplement No.9 (A) 7209/Rev.1) p. 8 Art. 6.

الأيام الأولى لقيام عصبة الأمم • ولما كان مجلس الأمن جهازا دائم الانعقاد ، فقد استتبع ذلك أن يكون لأعضاء المجلس بعثات دائمة •

ولقد تطور العمل الدولى منذ عام ١٩٤٨ نحو تأسيس بعثات دائمة لأعضاء المنظمة فى مقر الأمم المتحدة • لذا فلقد بدأت الجمعية العامة تهتم بالمسألة وأصدرت قرارا — فى دورتها الثالثة — أوصت فيه بأن اعتماد الممثلين الدائمين للأمم المتحدة يتخذ من رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير الخارجية ويجب أن يرفع للسكرتير العام للمنظمة[١] • وينبغى أن يكون عدد أعضاء البعثة مناسبا[٢] •

وترسل بعض الدول غير الأعضاء فى المنظمة بعثات دائمة لها يسمون المراقبين الدائمين Permanent observers وان كان وضعهم يختلف عن ممثلى الأعضاء • فعادة يكون لهم حق الحضور بدون الاشتراك فى المداولات •

وتحقق البعثات الدائمة فوائد كبيرة للمنظمة • فما دام التعاون بينها مستمرا ، فان الثقة المتبادلة بين الممثلين الدائمين تتجه الى أن تكون أفضل عن طريق ارسال وفود من الدول الأعضاء • فعندما يعرف الممثلون الدائمون بعضهم بعضا فان التعاون بينهم يصبح وثيقا ، ويسهل عملية اتخاذ القرارات •

على أن البعثات الدائمة ، والمراقبين الدائمين أو الممثلين لغير الأعضاء يشبهون الى حد كبير البعثات الدبلوماسية فيما بين الدول • فكل منها يتكون من دبلوماسيين ، وكل منها يرتب الممثلين

---

(1) GA Resolution 257 (III) of 3 December 1948.

(٢) ارسل الاتحاد السوفيتى بعثته الدائمة الى الأمم المتحدة فى عام ١٩٦٩ من ٦٤ عضوا . نقلا عن شارمز ، القانون التنظيمى ، ص ٧٢٧ •

بدرجات ووظائف معينة ، ليس فقط بالنسبة للمنظمة ، بل فيما بين بعضهم والبعض الآخر • وكثيرا ما يتم التفاوض لابرام المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف عن طريق البعثات الدائمة للدول فى نيويورك • وكثيرا ما تتصل البعثة الدائمة بالسفارات • فقد تستخدم بعثة واحدة كبعثة دبلوماسية لدولة وكبعثة دائمة لمنظمة • كما أن بعثة واحدة قد تخدم عدة منظمات •

وتمنح دولة المقر للبعثات الدائمة امتيازات وحصانات مماثلة لتلك التى تمنحها للبعثات الممثلة للدول • والأساس القانونى لذلك يوجد عادة فى اتفاقات المقر • وتناقش هذه المشكلة الآن فى لجنة القانونى الدولى • ولكن هل يوجد فارق فى العلاقة بين المنظمة والبعثات الدائمة ، عن العلاقة بين الدول فى مسائل التمثيل الدبلوماسى ؟ •

نستطيع أن نحدد الفوارق الآتية :

١ — تختلف مهمة البعثات الدائمة فى العديد من المسائل عن البعثات الدبلوماسية للدول • فمن أهم الوظائف التى تستقل بها البعثات الدائمة تنسيق التمثيل الوطنى فى مختلف أجهزة المنظمة • وتستخدم البعثة الدائمة كمركز لكل الأنشطة الوطنية التى تجرى فى المنظمة •

٢ — بعض النقاط الخاصة للعلاقات الدبلوماسية تختلف فى البعثات الدائمة • مثل قواعد الأسبقية والتقدم ، فالنظام المتبع بشأنها غير كاف فى نطاق البعثات • لذا نجد أنه فى الأمم المتحدة توجد لقاءات غير مقصورة على الدبلوماسيين ولكن تشمل أيضا رؤساء الدول ، والحكومات والوفود بالاضافة الى رؤساء الأجهزة • ويقوم السكرتير العام للأمم المتحدة بوضع نظام للأسبقية أكثر تفصيلا ، ومختلفا فى بعض النواحى عن ذلك المعروف بالنسبة للدبلوماسيين •

٣ — نجد العلاقات بين البعثات والمنظمة أشد وثوقا مما نراها فى نطاق العلاقة بين الدول • فعلى الرغم من أن البعثة قد تتصرف باعتبارها أحد عملاء المنظمة كما نرى خلال المفاوضات حول المساعدة الفنية مثلا لكى تتم الموافقة عليها من جانب المنظمة • فانه كثيرا ما يتم التصرف من جانب العضو على أساس أنه عنصر من عناصر المنظمة • وكثيرا ما تتصرف البعثة كممارسة لوظائف من خلال هيكل المنظمة ، فالبعثات الدائمة تشبه أجهزة المنظمة • ونجد الممثلين الدائمين للأعضاء فى المجتمعات الأوربية يجتمعون فى لجان لانجاز أعمال المنظمة • وهنا فان الأعضاء يتصرفون كعناصر للمنظمة الى الحد الذى يجعل تقابل المصالح مسألة ثانوية •

٤ — وأخيرا فان العلاقة متعددة الجوانب فى كل المسائل المتصلة بوضع البعثة • فهذا الوضع أو النظام الأساسى يتضمن الدولة المضيفة والدولة المرسلة والدولة المستقبلة • لذا فان الحصانات والامتيازات ينبغى أن تتفاوت • ومن المفهوم أن الدول تحرص على اعطاء الامتيازات والحصانات لمواطنيها الذين يعملون فى البعثات الخارجية للمنظمات الدولية • لذا فعندما رفضت الولايات المتحدة أن تمنح الحصانات لمواطنى احدى الدول الذين يعملون فى احدى بعثات الولايات المتحدة ، واستنادا الى تقاليد واشنطون ، اعترفت سكرتارية الأمم المتحدة • ولقد كانت مستعدة لكى تتحمل أن تضع الحكومة الأمريكية شروطا تتصل بجنسية الدبلوماسيين المعتمدين ما دامت سوف تسبغ اهتماما على هؤلاء الأشخاص • ولكن الولايات المتحدة لا يمكن أن تدعى أن لها مصلحة فى جنسية أشخاص يتعاملون فقط مع الأمم المتحدة والبعثات الدبلوماسية للدول الأخرى •

٣ ــ الايفــاد الايجــابى Active legotion

١ ــ حق الايفاد الايجابى :

يسلم الفقــه بحق المنظمات فى أن ترسل بعثات لهــا فى الدول الأخرى • وليس محل شك أن المنظمات لا تحتــاج الى مواطنين لها لكى يؤدوا هذه المهمة ، فلقــد اعترفت اتفاقيــة فينــا للعــلاقات الديبلوماســية بامكانيــة تمثيل أشــخاص لدولة ولو لم يحمــلوا جنســيتها(١) •

ولقــد اعترف للمنظمات الدولية بهــذا الحق منذ عهد عصــبة الأمم • كمــا أن البرلمــان الأوربى أصدر قرارا فى نوفمبر عام ١٩٦٠ أعلن فيه أن المجتمعات الأوربيــة تتمتع بالحق فى الايفــاد الايجابى والسلبى بالنظر الى كونها تتمتع بالشخصية القانونية(٢) •

ومن المعروف أن العلاقات الديبلوماسية تعــد رابطة ثنائية ، لذا ففى مؤتمر فينا الذى صيغت فيه اتفاقية الحصانات الديبلوماسية تقــدم وفد تشيكوسلوفاكيا باقتراح اضــافة مادة تنص على حــق كل دولة فى الايفــاد بوجهيه السلبى والايجابى • ولكن الاقتــراح لم يلق قبولا فتم سحبه (٣) • فمعظم الدول ترى أن الدول وحــدها هى التى تستطيع أن تقيم العلاقات الديبلوماسية بالرضاء المتبادل • ونفس الشىء يصدق بالنســبة للايفــاد الايجابى للمنظمات الدولية • فلكى يمكن للمنظمة أن ترسل بعثة ديبلوماسية فانها تحتاج :

أولا ــ موافقة الجهة المستقبلة •

وثانيا ــ قرارا من الجهاز المختص فى داخــل المنظمة باقامة مثل هــذه العلاقات •

---

(١) راجع المــادتين ٦ ، ٧ من اتفاقيــة فينا للعلاقات الدبلوماسية .

(٢) القرار رقم ١٤٩٦/٦٠ فى ١٩ نوفمبر عام ١٩٦٠ •

(3) UN. document A/conf. 20/c. 1/L. 7 of 6 March 1961.

وقد لا يثير الشرط الأول صعوبات تذكر • وانما الصعوبات العملية تكمن بالنسبة للشرط الثانى • فقلة من مواثيق المنظمات الدولية هى التى تعطيها صراحة الحق فى ارسال بعثات دبلوماسية الى الدول • لذا ينبغى استخلاص هذا الحق من السلطات العامة ومن مهمة المنظمة الدولية • ويقال انه لا تقوم ضرورة كبيرة بالنسبة للمنظمة فى أن ترسل البعثات ، على عكس ضرورة استقبالها لها ، فقد تتحدى الدولة فى ضرورة ارسال البعثات اليها • وما دام الأعضاء يمارسون حقهم فى تعيين بعثات دبلوماسية للمنظمات الأكثر أهمية ، فان الأخيرة تستطيع أن تتصل بأعضائها من خلال هذه البعثات • لذا ففى العمل نادرا ما يكون هناك ايفاد ايجابى بالنسبة للمنظمات • ونجد أن المجتمعات الأوربية تملك تمثيلا فى بعض الدول غير الأعضاء • كما أن بعض المنظمات قد أسست بعثات دائمة فى دولة عضو أو فى مجموعة من الدول الأعضاء • واذا ما شبهنا هذه البعثات ببعثات الدول فاننا نجد بعض أوجه الشبه وبعض أوجه الخلاف • ويعتمد مدى التماثل بين النوعين من البعثات على المهام الملقاة على عاتق المنظمات الدولية •

٤ — البعثات الدائمة للأعضاء :

١ — بعثات التنمية :

منذ عام ١٩٥٠ أصبحت التنمية — بالتدريج — واحدة من الحقول الرئيسية لعمل مختلف المنظمات الدولية • وما دامت برامج المساعدة الفنية يجب أن تنفذ ، وأن تخطط بشكل واسع خلال الدول النامية ، تجد المنظمات المعطية للمساعدات أنه من الضرورى أن ترسل مندوبين لها فى المنطقة التى تحتاج الى التنمية لتحقيق هدفين :

١ — مساعدة الحكومات فى تخطيط وتنسيق المشروعات •

٢ — الاشراف على تنفيذها •

ولقد بدأت الأمم المتحدة هذه البعثات عام ١٩٥٠ عندما أرسلت ممثلا لسكرتيرها العـام الى هايتى لمسـاعدة حكومة هـذه الدولة ، ولتحـديد مطالبها بوضـوح ، لتمكين الأمم المتحـدة والوكالات المتخصصة من الاجابة على مطالبها (١) • وفى نفس السنة أرسلت الأمم المتحـدة بالتشاور مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة مندوبا لهـا الى باكستان •

وتوسعت فى ارسـال المنـدوبين بعـد ذلك الى مختلف الدول الناميـة (٢) •

وتجرى معظم الوكالات المتخصصة فى شئون التنمية على تعيين ممثلين لها فى مختلف الدول مما أدى الى التضارب بين مختلف آراء الممثلين المقيمين لمختلف المنظمات ، وأدى الى ضرورة التنسيق بينهم• وتوسعت فى ارسال المندوبين بعد ذلك الى مختلف الدول النامية (١)• ويقترح البعض أن يكون هناك ممثل مقيم واحـد لكل أسرة الأمـم المتحـدة لبرامج التنمية جميعا (٣) •

وتختلف السلطات التى تتمتع بها بعثات الأمم المتحدة • وتعتبر السلطات التى يتمتع بهـا المنـدوب المقيم متواضعة ، وان كان يلعب دورا ما باعتبـاره يمثل حلقـة اتصال بين الحكومة المعنية والصندوق الخـاص •

---

(١) Mangone, UN administration of Economic and social Programs, Cobunibia univ, Press, 1966, p. 161.

(٢) Jean Aumé stoll, le statut juridique de represent resident du Bureau de l'assistance tcchnigue des N. U. dans l'Etat ou il est accredite, AFDI. 1964, p. 514.

(٣) يراجع منجون ، ادارة الأمـم المتحـدة للبرنامج الاقتصـادى والاجتماعى سابق الاشارة اليه ص ١٦٢ •

ويمكن أن نعتبر الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية كبعثة دبيلوماسية للأمم المتحدة • وعليه — كما تفعل البعثات الدبيلوماسية — أن يدعم العلاقات بين الحكومة المستقبلة والمنظمة • وهو يرسل التقارير عن التنمية فى الدولة المستقبلة الى المنظمة ، ويتخذ الخطوات اللازمة ، لكى تفى هذه الحكومة بالتزاماتها تجاه المنظمة •

ويعتبر المندوب المقيم بمثابة رجل الأمم المتحدة • ويجب أن يعتبر بمثابة « رئيس البعثة » من الدولة المضيفة • وتستشار الدولة المضيفة قبل أن يعين لديها • وتختلف المدة التى يقيم فيها بين أسابيع قليلة الى أربعة أشهر أو أكثر (١) •

ويقدم المندوب المقيم أوراق اعتماده الى الوزير المختص وليس الى رئيس الدولة كما هو متبع بالنسبة البعثات الدبيلوماسية ، ومع ذلك فمركز المندوب يشبه الى حد كبير مركز الدبيلوماسيين . فهو يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبيلوماسية وفقا لاتفاقية فينا ، وأحيانا وفقا لاتفاق خاص • وتضاف أسماء هؤلاء المندوبين فى قائمة الدبيلوماسيين التى تنشرها وزارات الخارجية ، ويدعون الى الحفلات التى تقام للدبيلوماسيين • بل انه قد يتمتع بامتيازات أكثر من تلك التى يتمتع بها الدبيلوماسى العادى •

على أن جنسية المندوب المقيم ذات أهمية خاصة ، وتثير مشاكل أكثر مما يثار عادة بالنسبة لشخصية مبعوثى الدول ، الذين هم عادة من جنسيتها • فقد طالبت بعض الدول بتعيين المندوب من بين مواطنيها على أساس أنه يعلم أكثر عن بلده ، ويمكن أن يقدم معلومات أوفر للمنظمة فى حين رأت دول أخرى ضرورة أن يعين من مواطنى دولة أخرى حتى يمكن أن يكون له استقلال عن دولته • وفى العمل ، عادة ما يكون المندوب من مواطنى احدى الدول المكتملة النمو •

---

(١) تقرير جاكسون ، السابق الاشارة اليه ج ٢ ص ٣٥٢ •

ويلاحظ أن هنـاك بعض المهـام التى يقوم بهـا المندوب المقيم تجعله يشبه القنصـل ، ذلك أنه يهتم بمصالح الخبراء المرسلين من المنظمة ، ويقـوم باستقبالهم ، ويقـدم لهم مساعدات فى تغيير العملة وتأثيث منازلهم ، والمعاملة الضريبية والمـالية لهم ... الخ .

ومع ذلك فهنـاك فروق جوهرية بين طبيعة عمله وطبيعـة عمل القنصـل :

١ ــ فطبيعة العلاقة بين الأمم المتحـدة والوكالات المتخصصة وأحـد أعضائها ، تختلف عن تلك القائمـة بين دولتين ، وعلى الرغم من أنه فى حالة التنميـة يمثل المنـدوب المنظمة لدى عضو لا يعمـل باعتباره عنصر فى المنظمة وانما كمتعامل معها ، الا أنه لا يمكن أنه يعتبر أجنبيا تمـاما عنها .

٢ ــ تقتصر مهمة المندوب على الحقل الذى تعمل فيه المنظمة . مع ذلك فهـذا الحقل لا يقف عند حـد مسائل التنمية . وكثيرا ما استفادت الأمم المتحـدة من المندوبين واستعملتهم كمديرين لمكاتب الاعلام التابعة لهـا فى الدولة المستقبلة ، وكثيرا ما تستخدمه فى أعمال أخـرى خاصة بالمنظمة .

٣ ــ والعمل فى هـذا الحقـل الخـاص يعتبر مختلفا . فالدبيلوماسيون والقناصل عليهم مسئولية قيام العلاقات الطيبة بين دولهم والدولة الأخـرى . أما المنـدوب فان مهمته ــ رغم أنهـا محدودة ــ الا أنها أوسـع ، انه يعمل فى حقله ، انه يساهم فى الخطة ويشرف على تنفيذها . واذا كان الدبيلوماسيون هم آذان حكومتهم فى الخارج ، فان المندوب المقيم هو يد المنظمة ، يؤدى عمـلا خاصا لهـا (١) .

---

(١) يراجع فى التفاصيل منجون ، المرجع السابق ص ٢٠٧ ، شرمرز المرجع السابق ص ٧٣٧ .

ب ـ بعثات لأغراض أخـــرى :

تملك الأمم المتحـــدة خمسين مركزا اعلاميا فى الدول الأعضاء • وتقتصر مهمتها على توزيع المعـــلومات عن الأمـــم المتحـــدة • فهم لايدعمون ، ولا يحمون مصالح المنظمة فى الدولة المستقبلة بل لايمثلونها فيها • ومع ذلك تتمتع مكاتب الاعلام بالامتيازات والحصانات ، مع أن سلطاتهم محدودة •

وقـــد ترسل المنظمات الدولية بعثات أخرى الى الدول الأعضاء لأغراض غير التنمية والاعلام • وتأخذ هـــذه البعثات صفة مؤقتـــة وتأدية مهمة خاصة ، مثل مراقبة وقف اطلاق النـــار •

الشعب القومية :

أنشأ العـــديد من المنظمات الدوليـــة شعبا أو لجـــانا قوميـــة national committees تعمـــل كممثلة للمنظمة ، تحمى مصالحهـــا فاللجـــان القومية لمنظمة اليونسكو تعمل كهيئات استشارية تجـــاه وفودها للمؤتمر العـــام وتجاه حكوماتها • وهى قـــد تستخدم كذلك من خلال الدول الأعضاء • وتختلف مهام هـــذه اللجـــان القومية • لتدعيم مصالح المنظمة فى الدولة المعنية •

وتستخدم الشعب القومية فى منظمة الأغذية والزراعة كوسائل لتنسيق مساهمة الأعضاء فى مختلتف أنشطة المنظمة ، بالتعـــاون مع الحكومات المعنية ، وبنـــاء على الشروط التى تحددها •

بعثات خاصـــة للدول الأعضاء :

ان البعثات الخاصة بين الدول تتمثل فى بعثة مؤقتة تمثل الدولة ، وترسل من دولة الى أخـــرى بموافقة الأخيرة من أجل العناية بها فى مسائل معينة أو لكى تؤدى مهمة خاصة فى علاقاتها بالدولة الأخـــرى وتتحدد وظيفة البعثة الخاصة عن طريق الاتفـــاق المتبادل بين الدولة المستقبلة وتلك المرسلة •

وترسل المنظمات الدولية فى مناسبات عديدة بعثات سلمية الدول الأعضاء • ولمثل هـذه البعثات مهمام مختلفـة • فبعضـها يرسـل بنـاء على طلب دولة أو أكثر لكى تساعدها فى حـل نزاع بينها • وتقوم بعثات أخرى بمهمة سلمية للمنظمة نفسـها • ومثال ذلك تلك البعثة التى أرسلتها منظمة الدول الأمريكية الى جمهورية الدومنيكان فى ابريل عام ١٩٦٥ ، وكان قـرار ارسال هـذه البعثة قـد اتخـذ فى اجتماع مجلس المنظمة الذى ناقش فيه مشاكل هـذه الجمهورية • ومثال ذلك أيضا ارسال منظمة الوحـدة الأفريقية لستة رؤسـاء الى نيجيريا أثنـاء النزاع الذى نشب فيها حول مشـكلة بيافـرا •

وعادة ما ترسل البعثات الخاصة للمنظمات الدوليـة الى الدول النامية • فالأمم المتحـدة ووكالاتها المتخصـصة كثيرا ما تستخدم هذه البعثات من أجل تخطيط البرامج ، ووضع الأهداف للمشروعات •

وقـد ترسل البعثات الخاصـة للدول الأعضاء لطلب دعم مالى للمنظمة ، أو لتجميع معلومات ، أو للمناقشة فى شأن السياسة المستقبلة للمنظمات •

وتخضع هـذه البعثات الخاصـة التى ترسلهـا المنظمات لنفس الأحكام التى تخضع لهـا البعثات الخاصة الدول ، ومن ثم يمكن — مع بعض التغييرات — اخضـاعها لاتفاقيـة الأمم المتحـدة حـول البعثات الخاصة للدول ، ومن الأمثلة الشهيرة لهذه البعثات ، بعثـة الأمم المتحـدة للكونغو • فهـذه البعثة تكونت من أشخاص مدنيين وعسكريين • ولقد أرسلت بهـدف تقـديم المساعدة المدنية والعسكرية لحكومة الكونغو حتى يمكن لقواتها الخاصـة أن تتولى هـذه المهمة • وقد تـم انشاؤها بقـرار مجلس الأمن رقـم ٥١٤٣٨ الصـادر فى ١٤ يوليـو عام ١٩٦٠ • ولقد اعتبرت عمليـة الأمم المتحدة فى الكونغو جهازا تابعا للأمم المتحدة يساعد على تثبيت القانون والنظام فى هذه الدولة •

البعثات لغير الأعضاء :

تسمح اتفاقية فينا الخاصة بالعلاقات الديبلوماسية لدولتين أو أكثر بأن تعتمد شخصا واحدا — كرئيس لبعثة فى دولة أخرى — ما لم تعترض على ذلك الدولة المستقبلة (١) • وتسمح هذه المادة لأعضاء المنظمات الدولية المرتبطة مع بعضها البعض مثل السوق المشترك لشرق أفريقيا ، والمجتمعات الأوربية بأن تستخدم سفارة واحدة فى الخارج ، كبعثة المنظمتين معا •

وللمجتمعات الأوربية بعثات فى الولايات المتحدة الأمريكية تدار بأشخاص من درجة السفراء ، وهذه البعثات تقترب كثيرا من السفارات •

البعثات للمنظمات الدولية الأخرى :

قد ترسل المنظمات الدولية بعثة خاصة لمنظمة دولية أخرى وهى تعمل فى العادة بصفتها مراقبة فى اجتماعات أجهزتها العامة وتحتفظ بعض المنظمات بمندوبين دائمين فى مقار المنظمات الدولية الأخرى • ويتوقف مركز هذه البعثات على ما تقرره اتفاقات المقر للمنظمات المستقبلة بهذا الخصوص ، ولكنهم يتمتعون بشكل عام بالحصانات والامتيازات التى تعطى للمراقبين • ولا شك فى أهمية الدور الذى تمارسه هذه البعثات الخاصة فى العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، يماثل ذلك الدور الذى تلعبه البعثات الخاصة بالدول •

الوفود الى المؤتمرات الدولية :

تمثل المنظمات الدولية عادة فى المؤتمرات الدولية عن طريق وفود بنفس مركز المراقبين فى المؤتمر ، ومثل هذه الوفود تقوم بدور

---

(١) المادة ٦ من الاتفاقية •

تمثيل المنظمة والتحـدث باسمها ، ومن هنا فان مهمتها تتصل بالعلاقات الخارجية للمنظمة •

على أنه قليلا ما تساهم المنظمات الدولية فى مؤتمر دولى على نفس الأسس التى تساهم بهـا الوفود الوطنية • ومع ذلك ففى عام ١٩٦٨ اشتركت السوق الأوربيـة المشتركة فى مؤتمر الأمم المتحدة للسكر ، واعترضت بعض الدول على هـذا التمثيل ، وتم التوفيق بين وجهات النظر تلك على أساس أن يشترك مندوب عن السوق فى المناقشات دون أن يكون له الحق فى التصويت •

على أن الوفود والبعثات الخاصة بالمنظمات الدوليـة تعين عادة من السكرتير العـام للمنظمة وتتشكل من طـاقم من السـكرتارية • وفى بعض الأحيـان ترسـل الأجهـزة التمثيلية ممثلين للمنظمات فى الخـــارج •

المبحث الثـالث

الاعتراف بالأشخاص القانونية الأخرى

ازاء ممارسة المنظمات الدولية لعملها فى نطاق العلاقات الدولية ، فانها عادة ما تقابل أشخاصا قانونية دوليـة أخرى ، وأشخاصا تدعى هـذه الصفة • ولتقرير سياستها ازاء هؤلاء الأشخاص فان المنظمـة قـد تتعترف لهم أو تنكر عليهم هـذه الشـخصية • وقـد تعترف كذلك بشرعية تمثيل حكومات لدولهم • ويتم هـذا الاعتراف ضـمنا عن طريق قبول الدولة عضوا فى المنظمة ، أو بالدخول فى اتفاقية معها، أو دعوتها لحضور لقـــاء أو مؤتمر •

ويكون للاعتراف قيمة تقل أو تكثر بحسب الأهمية التى تمثلهـا المنظمة فى المجتمع الدولى • فلا شـك أن اعتراف منظمة الأمم المتحدة بدولة أو بمنظمة أهم بكثير من اعتراف أية دولة بهـا • ويلعب نظام

الأمم المتحـــدة دورا هاما فى هـــــذا الصـــدد • فاعتراف هـــذه المنظمة باحدى الوحدات ، يعنى أن هــذه الوحـــدة سوف تدعى الى المؤتمرات الدولية الهامة ، وسوف يسمح لهـــا بأن تكون طـــرفا فى العديد من المعاهدات الدولية الجماعية ، وعضوا فى منظمات دوليـــة أخرى • ولهـــذا السبب ، فان المنظمات الدولية لا تسمح لأجهـــزتها الدنيا باتخاذ أى عمل فى مسائل الاعتراف (١) •

على أن الاعتراف من المنظمة باحدى الدول لا يعنى اعتراف كل أعضائها بهـــا ، فاسرائيل عضو فى الأمم المتحدة ، ولا تعترف الدول العربية بها مع ذلك ، كما لا يعنى قبول تمثيل حكومة لاحدى الدول فى المنظمة ، اعتراف سائر الأعضاء بشرعية تمثيلها للدولة (٢) •

المبحث الرابع

الأعمـــال القانونية والمسئولية

الاختصاص برفع الدعاوى والمثول أمام المحاكم الدولية :

اعترفت محكمة العدل الدولية بأهلية رفع الدعاوى للأمم المتحدة فى فتواها الصادرة فى ١١ أبريل عام ١٩٤٩ بشأن التعويض عن الأضرار التى تحـــدث فى أثنـــاء الخدمة فى الأمم المتحدة (٣) • كما أكـــدت أن

---

(١) Blix, contemporary aspects of recognition, R.D.C 1970, II, p. 652 ff.

(٢) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلـــم بنـــد ١١٩ •

(٣) قالت المحكمة فى فتواها المنـــوه عنها « ان الاختصاص فى رفع الدعاوى يعنى لهـــؤلاء الذين يملكونه ، أهليـــــه الالتجـــاء الى الوسائل العرفيـــة المعترف بهـــا من القـــانون الدولى من اجل تأسيس وتمثيـــل وحل المنـــازعات • وينبغى أن نذكـــر من بين هـــذه الوسائل الاحتجاج طلب التحقيـــق ، المفاوضـــة ، وطلب الخضـــوع لهيئـــــة تحكيم لمحكمـــة .. » •

بامكان المنظمة أن تدعى تجاه ضرر حدث لأحد ممثليها أو لأشخاص يعملون فى خدمتها .

ولقد أسست المحكمة هذه الأهلية على فكرة الاختصاصات الضمنية للمنظمة The implied Powers of the Organization فالأهلية مطلوبة لأنه يستحيل على المنظمة أن تحصل على تعويض ما لم يكن فى امكانها أن تستخدم حق التقاضى . والمنظمة تحتاج أيضا لحماية ممثليها كشرط لأداء وظائفها . ولقد رأت المحكمة أنه لتأكيد استقلال الممثل ، الضرورى لتأدية أعماله على خير وجه ، والذى يعد شرطا أساسيا لاستقلال أعمال المنظمة ، ينبغى ألا يعتمد الممثل على أية حماية غير تلك التى تضفى عليه من المنظمة .

وهذه الأهلية تثبت لكافة المنظمات العالمية والاقليمية . ويترتب على ذلك أن المنظمة الدولية تستطيع أن تقيم دعاوى ضد أعضائها ولقد أكدت المحكمة أيضا امكان المنظمة مقاضاة الدول غير الأعضاء فيها . ويمكن أيضا مقاضاة المنظمات الدولية أمام المحاكم الدولية .

امكانية عرض نزاع دولى على محكمة العدل الدولية :

تملك بعض المنظمات الدولية محكمة خاصة تختص بقبول الدعاوى ضد الدول الأعضاء . على أن هذه المحاكم غير متوافرة بالنسبة لمعظم المنظمات . والدول وحدها هى التى يمكنها أن تكون طرفا فى دعوى أمام محكمة العدل الدولية . ولقد أثير أن هذا الحكم لا يمنع أن تكون المنظمات طرفا فى الدعاوى الدولية ، ولكن الرأى الراجح يتجه الى حرمان المنظمات من هذا الحق لأن هناك نصا صريحا فى النظام الأساسى للمحكمة يمنع غير الدول من المثول أمامها . لذا لا نجد منظمة حاولت أن تقيم دعوى أمام المحكمة . وبالتالى فاختصاص المحكمة بالنسبة للمنظمات الدولية مقصور على اصدار الفتاوى .

عقـد المؤتمـرات الدوليـة (١) :

ان العلاقات الدوليـة تحكم اليـوم بشـكل واسـع عن طريق المؤتمرات الدوليـة • ولقـد أدت نشأة العـديد من الدول الجديدة والترابط بين العـديد من الدول ، الى تشـجيع احـلال العـلاقات الدولية — الذى كان من الاختصاصات الأساسية للدول — من المسائل الجماعية محل العلاقات الثنائيـة • ولقـد صـار عقد المؤتمـرات التى تكاد تكون متروكة تمـاما للمنظمات الدوليـة فى هـذه الآونة لأكثر من سبب :

١ — فهناك العديد من التسهيلات التى نستطيع أن تقدمها سواء عن طريق الطاقم الوظيفى الضخم لهـا ، أو عن طريق مبانيها •

وفى العديد من الحقـول ، نجد أن المنظمات المتخصـصة مؤهلة بالشكل الذى يستطيع أن يغطى الزوايا الاداريه للمؤتمر •

٢ — ومن ناحية ثانيـة فان عقد المؤتمرات الخاصة فى نطـاق الجمعية العامة يجعل نطـاق اختصـاص وفودها متسعا • ويستطيع الأعضاء أن يرسلوا خبراء للمؤتمر الخـاص وهؤلاء الخبراء يمكنهم أن يركزوا اهتمامهم للمؤتمر •

---

(١) عقد العديد من المؤتمرات فى نطـاق الأمم المتحـدة واهمها تلك التى ساهمت فى صياغة تشريعات دوليـة وهى :

١ — مؤتمر الأمم المتحـدة لقـانون البحر من ٢٤ فبراير الى ٢٧ ابريل سنة ١٩٥٨ ، وعقد فى جنيف •

٢ — مؤتمـر الأمم المتحدة للعلاقات والحصـانات الديبلوماسـية من ٢ مارس حتى ١٤ ابريل سـنة ١٩٦١ • وقـد عقـد فى مدينـة فينـا •

٣ — مؤتمـر الأمم المتحـدة للعلاقات القنصلية ، من ٤ مارس حتى ٢٢ ابريل سنة ١٩٦٣ ، والذى عقد فى فينا أيضا •

٤ — واخيرا ، مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات والذى عقـد فى الفترة من ٢٦ مارس حتى ٢٤ مايو سـنة ١٩٦٨ ، ومن ٩ ابريل حتى ٢١ مايو سـنة ١٩٦٩ • وعقد بدوره فى فينـا •

٣ ــ وهناك ميزة ثالثة للمؤتمرات الخاصة ، هى تأكيد التعاون مع الدول غير الأعضاء •

استخراج جوازات السـفر :

تعطى بعض المنظمات لطاقمها جوازات مرور Passez Passport وهى بمثابة وثائق رسمية تذكر أن حاملها من العـاملين فى المنظمة وتطلب من السلطات المختصة أن تعطى لهم كل التسهيلات المطـلوبة لأداء واجبهم الرسـمى •

ومنظمة الأمم المتحدة هى أهم المنظمات التى تعطى هذه الجوازات والتى تستخدم أيضا من جانب الوكالات المتخصصة •

تسجيل المعـاهدات :

من الأنشطة الهامة التى تمارسها المنظمات الدولية اليوم ، العمل كجهاز ايداع للاتفاقات الهـامة المتعددة الأطراف • وليست هـــذه العملية من العمليات الادارية المحضة • فجهة الايداع تفصل فى بعض المشاكل الهـامة كالتحفظات التى يمكن أن تبدى ، والدول التى يمكن أن تنضم •

تسجيل السفن والطـائرات :

ان عمليــة تسجيل السفن والطـائرات من الاختصاصات التى تمارسها الدول • ويسمح القانون الدولى كذلك للمنظمات بالقيـــام بهــذه المهمة • ولكن التسجيل من جانب المنظمات الدوليــة لا يمكن أن يكون اختصاصا مقصورا عليها • فما دام القانون الذى يطبق على السفينة فى البحر العالى ، يتوقف على المكان الذى سجلت فيه ، فان التسجيل فى احدى الدول يكون ضروريا بالاضافة الى التسجيل لدى المنظمات الدولية •

ويبدو قابلا للشك ما اذا كان دستور منظمة الطيران المدنية يسمح بتسجيل الطائرات بواسطة المنظمة الدوليـــة • ولقـــد رفض مجلس الخبراء تسجيل طائرات الخطوط العربيـــة الذى تأسس من أعضـــاء جامعة الدول العربية عام ١٩٦٠ •

وأخيرا فاننا نجد أن العديد من المنظمات قـــد اتخـــذت لهـــا أعلاما وشعارات • ويطلب الأعضاء عادة منع استخدامها عن طـــريق أشخاص غير رسميين • وأصدرت العـــديد من الدول قوانين لتحقيق هـــذا الهدف ، بينما استندت أخرى الى اتفاقية باريس بشأن حمـــاية الملكية الصناعية كما طالب البعض الآخر ، المنظمة بتسجيل شـــعارها بمقتضى التدابير التى تقررها قوانينها الداخلية •

---

(١) يراجع فى التفاصيل :

Venkatramiah, Dees the chicago convention permit joint or international registrationl of air craft ? AJ!L. 1971, p. 8435.

تمهيـــــد :

تعتبر ظاهرة المنظمات العالمية من أهم الظواهر التى تميز العلاقات الدوليـــة فى المرحلة الراهنة لأكثر من سبب • فهى أولا تعبر عن تطور العلاقات الدولية من المرحلة الفوضوية الى المرحلة المنظمة ، وهى ثانيا تجمع بين كل الدول الأعضاء فى الجماعة الدولية ، وتربطهم بها • ومن ثم يجدون اطارا يتعاملون فيه ويتناقشون ويحلون مشاكلهم المشتركة، ثم هى أخيرا ممتـــدة الاختصاص بحيث يعالج فى اطارها كافة المسائل التى تهم كافة الدول • فرغم ايمان المجتمع الدولى بالتخصص واقامته منظمات متخصصة الى جانب المنظمات العامة الاختصاص ، نجد أن المنظمات العالمية العـــامة الاختصاص عادة ما تملك ســـلطات اشراف ورقابة وتنسيق على المنظمات المتخصصة •

وسنقسم هـــذا الكتاب الى قسمين ، سنتناول فى الأول المنظمات العالمية عامة الاختصاص ، وفى الثـــانى المنظمات العالمية المتخصصة •

القســم الأول

المنظمات العــامة العالميــة

لم يعـــــرف المجتمع الدولى منظمتين عامتين فى اختصاصـــهما وعالميتين فى عضويتهما ســـوى عصبة الأمم والأمم المتحدة • ويجمع بين المنظمتين أنهما وجــدتا فى أعقاب حرب عالميـــة طاحنـــة . كمــا أنهما تتشابهان فى الأغراض وفى الاختصاصات ، بل وفى الأجهـــزة • نعــم لقـــد فشلت المنظمة الأولى فى تحقيق ما هو مطـــلوب منهـــا ، وحلتها الدول التى أوجدتها ، ولكن دراستها تلقى أضـــواء هامة على المنظمة الثانية ، فمن المهم أن نعرف أوجـــه الشبه وأوجـــه الاختـــلاف بينهما ، كما أنه من المهم أن نعرف أســـباب فشل الأولى لنحكم على الثانيـــة على أساس مدى تجنبها لأخطائها • لذلك سنخصص لدراسة عصبة الأمم بابا تمهيديا ، وبعد ذلك نتناول دراسة الأمم المتحدة فى فرع ثان نقسمه الى ثلاثة أبواب نتناول فى الباب الأول مناهج تحقيق السلم فى ميثاق الأمم المتحدة ، ونتناول فى الباب الثانى المبادىء التى تقوم عليها المنظمة ثم نتناول فى باب ثالث الهيكل التنظيمى للمنظمة •

باب تمهيدى

عصبة الأمم

سنتولى دراسة عصبة الأمم فى ثلاثة فصول نتناول فى الأول قيام العصبة وفى الثانى أهداف العصبة والمبادىء التى قامت عليها ، وفى الثالث أجهزة العصبة ثم نتحدث عن قيمة هذه التجربة ؛ ونختم الدراسة ببيان كيف انحلت العصبة .

الفصل الأول

قيام عصبة الأمم

التفكير فى انشاء العصبة :

ان التفكير فى انشاء « عصبة » تضم اليها مختلف دول العالم ، وتختص بحفظ السلم والأمن الدولى فى المجتمع الدولى ، تفكير قديم ، وجد فى كتابات العديد من الفلاسفة والمفكرين قبل قيام الحرب الأولى عام ١٩١٤ (١) .

---

(١) يراجع فى الارهاصات التى مهدت لقيام عصبة للأمم مؤلف ايجالتون الحكومة الدولية

Eagleton, International Government, Third edition New York York 1948, p. 229.

ولعل من أولى المحاولات التى قيلت فى هذا الشأن هو ما كتبه Isidore of Seville عام ٥٦٠ عن رغبته فى قيام مجتمع للأمم وقيام عالم يكون كل مكان فيه موطنا لجميع الأفراد ، كما أظهر Pierre Dubois عام ١٣٢١ أهمية قيام اتفاق بين كل حكام أوربا يجمع بين الدول الأوربية ، ويكون فيه مجلس ومحكمة . ونكر ماريني عام ١٤٦١ فى اتحاد يجمع بين فرنسا وبوهيميا وفينيسيا ضد الأعداء الأتراك ، وخطط لقيام وحدة دولية فى ذاك الوقت .

=

ومع ذلك فيمكن أن نعــزو التفكير المبــاشر فى اقامة عصبة الأمم الى تلك الاجتهــادات التى بذلت من جانب العـــديد من المفــكرين والكتاب أثناء الحرب العالميــة الأولى وبعــدها • نذكر من ذلك تلك اللجنة التى تكونت فى سويسرا عام ١٩١٤ بقيادة الأستاذ Nippold وفى فرنسا تكونت جماعة لتحقيق الســلام عن طريق القــانون باقامة جماعة لهــا سلطات قوية • وقامت فى انجلترا جماعة الاتحــاد من أجــل الحكم الديمقراطى ، والجمعية الفابيــة ، ومجموعة غابمور ، وجمعية عصبة الأمم عام ١٩١٥ •

وتكونت فى الولايات المتحــدة الأمريكية جمعية بقيادة William H. Taft عام ١٩١٥ ، ووضعت لنفسها برنامجا من أربع نقاط هى :

١ — ضرورة عرض المنازعات ذات الطابع القــانونى على محكمة دوليــــة •

٢ — المنــازعات الأخرى يجب أن تعرض على مجلس للتحقيق والتوصــية •

٣ — يستخدم السلاح العســكرى والاقتصادى معا ضد الدول التى تخوض الحرب قبل أن تعرض نزاعها التسوية السلمية •

٤ — ينبغى عقد مؤتمرات دولية لتقنين القواعد الدولية (١) •

ويصعب فى الحقيقة تقصى كل المحاولات الفكرية التى بذلت أثناء الحرب للتفكير فى اقامة العصبة •

= ومن الجدير بالذكر أن التفكير الأوربى فى الوحــدة فى هـــذه الآونة لم يكن يعنى ســوى وحــدة الشعوب الأوربيــة فى مواجهــة الأعــداء المسلمين . لذا من الأهمية أن نقــرر هنــا بأن الشريعة الاسلامية كانت تجعل من كل العــالم الاسلامى دولة واحدة خاضعة لامرة رجــل واحــد (الخليفة) ، ومحكومة بنظام قانونى واحد .

(١) يراجع فى التفاصيل : ايجــالتــون ، الحكومة العالمية ، المرجع السابق ص ٢٤٧ •

ولم يتخلف القادة عن رجال الحكم كثيرا فى هــذا المضمار ، بــل وجدنا العــديد منهم يتسابقون فى ســبيل وضــع اللبنــات الأولى لقيـــام العصــبة ، فقد كرس اللورد روبرت سيسيل R. Cecil نفسه للدعوة فى مجلس الوزراء البريطانى الى اقامة منظمة دوليــة عقب الحرب ، وأثمرت جهوده عن تأليف لجنة برياسة اللورد فليمور لوضع مقترحات محددة فى هــذا الصدد • وأيد Briand فى فرنسا الفكرة • ومنح ويلســون رئيس الولايات المتحدة الأمريكية تأييــده الرسمى لانشاء العصــبة فى بيــان ألقــاه فى أبريل عام ١٩١٧ أمام الكونجرس الأمريكى ، عندما طلب موافقته على اعلان الحرب ضــد ألمــانيا ، وقال ان الهدف من ذلك هو تحقيق السيادة المالية وتوافق الشعوب الحــرة على نحــو من شأنه أن يحقق السلام والأمن للأمم كافة ، ويجعل العــالم عالمــا حــرا ، والتزم بالسعى لاقامة رابطــة عامة من الأمم ، عندما أعلن مبادئه الأربعة عشر الشهيرة (١) •

مؤتمــر الســلام واقامة العصبة :

لم تكن العصبة فى الواقع الا تتويجا للأفكار والسياسات التى أرهصت لها كما قدمنا ، وهى فى حقيقتها ليست الا امتدادا لنظـــام المؤتمرات الدولية التى سادت طوال القــرن التاسع عشر ، فالعصبة على حــد تعبير البعض — ليست الا محاولة للاعتراف بأن المؤتمرات الدوليــة قــد أصبحت أسلوبا منظما ، يجب ان تلجأ اليــه الدول فى علاقاتها الدوليــة •

ومع ذلك تعــد العصبة من ناحية أخــرى نقطة تحول فى تطور العــالم نحو المنظمة العالمية : قبلهــا كان يتم التطور بطريقــة غير

(١) من أهــم الرجال الذين بذلوا جهــدا كبــيرا مع ويلسون فى الاعداد لقيام العصبة Colonel House • وكذلك ظهر فى هــذه الحقبة كتــاب هام للجنرال سمطس وهو بريطــانى عنوانه « عصــبة الأمم » : اقتراح عملى Smuts, The League of Nations : Practical Suggestion.

واعية ، ولا منظمة ، وبعـدها أصبح التطـور مقصـودا أو واعيا • والسبب الرئيسى فى ذلك هو أن الحرب أصبحت عالمية ، اذا ما قامت فى مكان يصعب منع انتشارها الى الأماكن الأخرى فى العـالم ؛ لذا قامت العصبة كبديل ملح للخراب والدمار الذين ينتظـران العـالم من جراء الحرب • وهكذا يمكن القول بأنه ولو أن الرئيس الأمريكى ويلسـون هو الذى بلور فكرة العصبة وقدمها فى مؤتمـر فرسـاى للسلام الذى عقد لوضـع التسويات بين الدول فى أعقاب الحـرب العالمية الأولى ، الا أنه ليس مبتدعا للفكرة ، وانما دوره يقتصر على تجميع الأفكار التى أبديت قبل الحرب وأثنـاء قيامها •

وقد أعدت فى عهد العصبة لجنة عمل شكلها هـذا المؤتمر ، وبدأت اجتماعاتها فى يناير عام ١٩١٩ ، وتألفت من مندوبين عن الدول الخمس الكبرى « بريطانيا وفرنسا والولايات المتحـدة الأمريكية وايطاليـا واليـابان » • ومثل الدول الصـغرى تسـع دول • وقـد رأس اللجنة الرئيس الأمريكى ويلسـون ، وسـيطرت الدول الكبرى على مناقشاتها سيطرة تامة •

الأسس التى قامت عليها عصبة الأمم :

وتعتبر العصبة بالشكل الذى ظهرت عليه فى مؤتمر السلام نتاج أنجلو — أمريكى (١) فقد حاولت انجلترا فرض نظريتها الفرعية عن توازن القوى وتطويرها فى نظـام دولى يأخـذ شـكل المؤتمـر أو اتحـاد الدول وظهـر ذلك فى فكر وزير خارجيتها أنذاك الذى قال : « أن التنافس على التسليح سـوف يقـود اما الى الثـورة أو الى الحـرب ، وأن الطريق الوحيد للتخلص من هـذا الموقف هو القضاء

---

(١) دارت المناقشة فى اللجنة على أساس مشروع هيرست — ميلر Hurst - Miller والذى كان مزيجـا من المشروعات البريطـانيـة الأمريكيـة • راجع كلود ، النظام الدولى والسلام العـالمى ، ترجمـة عبد الله العـريان ، ص ٧٥ .

على نظـام التحالفات المتعادية والمتنافسة : واقامة نوع من المؤتمرات أو اللجان أو الهيئات التى تضـم الدول » • وباعد ذلك بين الفكرة المقترحة وفكرة قيـام حكومة أو اتحـاد قـوى بين دول العـالم فى اطـار العصبة • ويمكن أن نلخص الأسس الرئيسية التى استندت اليها العصبة فيما يلى :

١ ــ أن العصبة استندت الى الفكر الأمريكى التقليدى ، وطورت مبدأ منرو الذى وضعه بالنسبة للقـارة الأمريكية ، وجعلته يمتد الى بقيـة دول العـالم ، وهو ذلك الخاص بالاعتراف بسـيادة الدول ، وحظر التدخل فى شئونها • ولقد عبر ويلسون عن ذلك بوضوح عندما قال : « لابد من تكوين منظمة عالمية للدول وفقا لقواعد مناسبة تتفق عليها فيما بينها ، بغرض تحمل التزامات متبادلة لضـمان الاستقلال السياسى والتكامل الاقليمى للدول الكبيرة والصغيرة على حد سواء »• ولقد ساعد ذلك الى اعتبار مبدأ الضـمان المتبادل الذى نص عليـه فى المـادة العاشرة من عهد العصبة ، حجر الأساس الذى قامت عليـه العلاقات الدولية فى تلك الفترة (١) •

٢ ــ ان التفكير الانجليزى سيطر أيضا على زاوية أخرى مهمة ، وهى أن الحرب العالمية الأولى قد نتجت على حين غرة ، نظـرا لعدم وجود أى التزام دولى على القوى الكبرى بضرورة الالتقاء والاجتماع لمناقشة خلافاتهم ومعالجة منازعاتهم ، قبل استخدام القـوة • ولقد قال فى ذلك السير ادوارد جـراى gray وزير خارجية بريطانيا عام ١٩١٤ « لقد نشبت الحـرب بسبب التقصـير الى حـد كبير ، لأن قوى التفـاوض والتسوية السلمية التى عبئت ضـدها انهـارت

---

(١) تنص المـادة العاشرة من عهد العصبة على ما يلى : « يتعهد اعضاء العصبة باحترام سـلامة أقاليم جميع أعضاء العصبة ، واستقلالها السـياسى القـائم ، والمحافظـة عليه ضـد اى عدوان خارجى • وفى حالة وقوع عدوان من هـذا النـوع ، او فى حالة وقوع تهديد او خطر هـذا العدوان ، يشير المجلس بالوسـائل التى يتم بهـا تنفيـذ هذا الالتزام » •

فجأة ••• فزج العــالم بنفسه ســنة ١٩١٤ فى متاهة عميــاء انتهت الى طريق مسدود وأوصدت من دونه كل الأبواب ما عدا باب الحرب ، ودهمت الكارثة العــالم بدون عقد مؤتمــر واحــد • وخاضت الأمم الحرب ، وجرفها تيارها العارم ببضع برقيات تعد على أصابع اليد ، صيغت فى عبارات رسمية تحمل من النذر ما لم يمكن فهمه أو تفسيره تفسيرا وافيا حتى اليوم ، وأدت كل خطوة خاطئة الى خطــوة أخرى تلتها حتى اكتملت دائــرة مفرغة رهيبــة ، ولم تكن هنــاك نقطــة التقــاء تبدو فى الأفــق ، أو التزام قائم من قبل الأطــراف المتنازعة لحسم الخلاف القائم بالمناقشة ••• » • لذا أسست عصبة الأمم كرد فعل ضد الطريقة العمياء الباطلة التى أخطأ الرأى العــام فى الدول المختلفــة بسببها فانزلق الى القتــال عام ١٩١٤ (١) • ففكرة انشاء وسيلة لتسوية المنازعات بالطرق السلمية على أساس أن الحرب عرض يرجع الى ظروف معينة ، ومن ثم ينبغى أن نوفر للشعوب الضمانات التى من شأنها تزويدهم بالفرص التى يفيدون منها فى تهدئة الخواطر الثائرة بمواجهة الحقائق والوصــول الى تسويات معقولة لأية أزمات تعرض فى المستقبل ، من أهم الأسس التى قامت عليها العصبة •

٣ ــ أظهرت الحرب أهمية التعاون الذى يمكن أن يتم بين الدول الأعضاء فى المجتمع الدولى بشكل منظم ، ومن ثم أرسى التحالف فى الحرب الأسس النفسية للتعاون من أجل السلام ، وأهمها التخلى عن بعض السيادة ، وحرية القيــام بالعمل المنفرد ، والعمل المشترك من أجل المصلحة المشتركة ، والذى كان ثمرته الانتصــار •

وقــد أســهم تنظيم جهود الحرب ــ من ناحية أخرى ــ بنصيب ملموس فى الخبرة فى مسائل انشاء وادارة الهيئات الدوليــة ، فلقــد أنشأت انجلترا وفرنسا وايطاليا وانضمت اليها الولايات المتحـــدة الأمريكية فيما بعد ، شبكة هائلة من الهيئات المشتركة ، كالمجلس الأعلى

---

(١) نقــلا عن : Yorle The Llague of Nations at work, New York 1920, p. 5.

للحرب ، ولجنة اعادة التموين ، ومجلس الحلفاء للنقل البحرى لكسر الحصار البحرى • وقد كان لكل ذلك أهميته الكبيرة فى كسب انتصار الحلفاء (١) •

وهكذا اهتمت العصبة بوضع أسس التعارن السياسى والعسكرى بين الدول الأعضاء ، ولم تهتم بفكرة التخلى عن السيادة لسلطة عليا فوق الدول (٢) •

٤ — خلقت تجربة الاستخدام المشترك المنسق للسلاح الاقتصادى ضد ألمانيا ابان الحرب العالمية الأولى فى عقول ساسة الحلفاء فكرة السلاح الاقتصادى والجزاءات غير العسكرية بشكل عام ، وتم نقلها الى اطار عهد العصبة •

٥ — من الأسس الهامة التى أضعفت عصبة الأمم ، قيامها فى أعقاب حرب سعى فيها الحلفاء الى جنى ثمار النصر ، ومن ثم وضع على عاتق العصبة أن تحمى السلام لصالحهم ، وأن تخلع الشرعية ، وتمنح الاستقرار لتسوية دولية معينه أساسها الانتصار •

ومن ناحية أخرى فقد حرصت العصبة على تأكيد سيطرة هذه الدول على العالم • وقد انعكس ذلك فى نصوص العهد التى تقضى بالعضوية الدائمة لدول خمس كبرى فى المجلس المؤلف من تسعة أعضاء • وأكدت هذه الدول لنفسها الحق فى وضع أحكام التسوية السياسية ، وعهدت لنفسها بمسئولية التحكم فى مجرى أحداث المستقبل •

---

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى — المرجع السابق ص ٨٣ •

(٢) أودت هذه الفكرة بالاتجاه الفرنسى الذى ظهر فى مؤتمر السلام • فلقد عانت فرنسا أكثر من غيرها من الحرب ، لذلك اتجه اليمين فيها الى ضرورة أن تكون العصبة بمثابة تحالف عسكرى يضمن ممتلكات فرنسا ، وتساعدها فى طلب المعونة لتثبيت ممتلكاتها ..
أما اليسار فقد أعرب عن رغبته فى قيام منظمة فيدرالية او كونفدرالية أوربية تقضى على السيادة الوطنية للدول •

الفصـل الثـانى

أهـداف عصبة الأمم والمبادىء التى قامت عليها

أهـــداف العصــبة :

لم تخرج العصبة فى الأهداف التى ابتغت تحقيقها عن الأهداف التى أدت الى ظهور المنظمات الدوليــة العالمية ، وهى تحقيــق السلم والأمن الدوليين ، وانمــاء التعــاون بين الدول فى مختلف المجـالات غير السياسية • لذلك نصت ديباجة العهد على « أن الأطراف المتعاقدة السامية : راغبة فى الدفع قدما بالتعاون الدولى ، وتحقيق الســلام والأمن الدوليين بقبول التزامات بعدم الالتجاء الى الحرب ، وانشــاء علاقات علنية وعادلة وشريفة بين الأمم » •

والى جانب ذلك نجــد الديباجة تؤكد أهمية احترام القــانون الدولى ، والالتزامات التعاهدية بشكل عام عندما تؤكد « على الارساء الراسخ لتفهم القيــانون الدولى بوصفه قاعدة الســلوك المتبعـة فى الوقت الحــاضر بين الحكومات ، وبالمحافظة على العــدل وباحترام الالتزامات التعــاهدية احتراما تاما فى معاملات الشعوب المنضــمة الواحد بالآخر » •

ونجــد العهد قــد نص على عدة مناهج لتحقيق السلم والأمن ، نستعرضها فيما يلى :

نــزع الســلاح :

اهتم عهد العصبة بنزع الســلاح اهتماما كبيرا ، وربطه مباشرة بمشكلة الأمن الدولى • ويبدو أن العهد كان خياليا الى حــد كبــير عندما تطلب تخفيض الأسلحة « الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتنفيــذ الجبرى للالتزامات الدوليــة عن طــريق القيــام بعمــل

مشـــترك » فليس للدولة أن تحتفظ بأسـلحة ، غير تلك التى تلـزم لحماية أمنها القومى ، ولتقـديم ما يلزم المجتمع الدولى منها اذا ما اعتدت دولة على أخرى (١) •

التسوية السلمية للمنازعات :

من أهم الأفكار التى قام عليها العهـد كما أسلفنا أن الحـرب تنتج من انعدام التفاهم بين الأطراف المتحاربة ، ومن نقص الوسائل التى يمكن الالتجـاء اليها لفض المنازعات المحتمل نشوبها بين الدول• لذا قـدم العهد منهجا واضـحا لحـل المنازعات بالطـرق السلمية ، وعلق جواز اللجوء الى القوة على ضرورة الالتجاء الى احدى هـــذه الوسائل ، وبعد مضى ثلاثة شـــهور على صدور قرار التحكيم أو الحكم القضائى أو تقرير مجلس العصبة •

وميز العهـد بين المنازعات القـانونية وغير القانونية ، وألـزم الأعضاء بعرض الطائفة الأولى على التحكيم أو التسوية القضائية ، أما بالنسبة للنوع الثانى فتطلب حله بالوسائل الدبلوماسية •

وعلى كل الأحوال أجاز العهد للأعضاء أن يعرضـوا منازعاتهم على مجلس العصبة الذى يأخذ صـفة الموفق فى هـــذه الحـالة ، (تراجع المـادة ١٥ من العهد) •

---

(١) يراجع نص المـادة الثامنة من الميثاق . وقـد تناولت الفقـرة الثانيـة من هـذه المـادة قيام مجلس العصبة باعداد مشروعات خاصة بالتخفيض لتنفذها الحكومات ، بل لقـد نصت الفقرة ٤ من هـذه المـادة على أنه « لا يجوز تجاوز نسب الأسلحة التى حددت وفقـا للمشروعات التى أقرتهـا الحكومات ، الا بموافقة المجلس » .

وندد العهـد بتجارة الأسلحة ، ومنع صنعها بواسـطة الشركات الخاصـة .

الأمن الجماعى :

أخذ عهد العصبة بفكرة التكافل الدولى لمنع العدوان ، رغم أنه لم يحرم الحرب تحريما تاما • وفى ذلك تنص المادة ١١ على أنه « يعلن أعضاء العصبة بأن أى حرب أو تهديد بها سواء أكان أم لم يكن له تأثير مباشر فى أى عضو من أعضاء العصبة يعتبر مسألة تهم العصبة جميعها••• » • ووضعت المادة ١٦ مبدأ فرض الجزاءات غير العسكرية فى الحالة التى يلجأ فيها أى عضو من الأعضاء الى الحرب مخالفا تعهداته وفقا للعهد ، وتعهد أعضاء العصبة بأن يبادروا بقطع العلاقات التجارية والمالية معه ، وبمنع أى اتصال مالى ، أو تجارى أو شخصى بين رعاياهم ورعايا الدولة المخالفة للعهد ورعايا أية دولة أخرى ، سواء أكانت عضوا فى العصبة أم لم تكن •

ووضعت المادة ١٧ مبدأ فرض التدبير العسكرى لحماية التعهدات التى يفرضها عهد العصبة •

ومع ذلك فمن العيوب الرئيسية التى شابت نظام الأمن الجماعى فى العهد ، أنه ترك لكل عضو أن يقرر ما اذا كان قد وقع عمل من أعمال الحرب ، وأى اجراء يمكنه القيام به ، حتى ولو كان جزاء اقتصاديا • أما بالنسبة للجزاء العسكرى ، فان مجلس العصبة هو الذى يوصى به ، ولكن التطبيق يتوقف على ارادة الأطراف المعنية •

التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية :

وقد نص عهد العصبة على وجوب أن تتخذ العصبة الاجراءات اللازمة لتدعيم وتوثيق الروابط المادية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية بين الدول • وبذلت جهودا كبيرة فى هذا المجال اذ وجهت جهودها نحو تنظيم الشئون الاقتصادية والمالية الدولية ، وأمكن للعصبة عن طريق هيئتها الخاصة بالمواصلات والمرور

العناية بهـذه المسائل ، كما دعت الى عقد مؤتمرات لتنظيم حـرية المرور ، ولفرضها على الدول الأعضاء (١) •

وقـد عوض نجاح العصبة فى هـذه المجالات الفشل الذى لقيته فى المجـال السياسى •

المبادىء التى قامت عليها العصبة :

١ ـ دعت عصبة الأمم الى مبدأ السيادة بشكل كبير ، ليس فقط لأنه كان ـ ولا يزال ـ حجر الزاوية فى نظـام العـلاقات الدوليـة فحسب ، ولكن أيضا لأن واضـعى العهد كانوا يريدون أن يثبتـوا التعديلات الاقليمية التى تمت لصالحهم ، وضـد ألمـانيا ومن معها فى الحرب العالمية الأولى • لذا نجد عهد العصـبة يقيم مبدأ الضـمان المتبادل لوحـدة وسـلامة الأقاليم (٢) •

٢ ـ كمـا اهتمت العصبة بمنع سرية المعاهدات ، نظرا للأخطار العـديدة التى كانت تترتب عليها فى المـاضى • وهكذا نص العهـد صراحة على وجوب أن تتم العـلاقات بين الدول علانيـة • وأوجب أن يسـجل فى سكرتارية العصـبة كل معاهدة أو التزام دولى يبرم مستقبلا بمعرفة أى دولة عضـو فى العصبة ، كمـا أوجب أن تنشر بأسرع ما يمكن ، ونص على أن هـذه المعاهدات لا تكون ملزمة الا بعد التسجيل « المـادة ١٨ » •

٣ ـ واهتم عهد العصبة كذلك باعادة النظر فى المعـاهدات ،

---

(١) يراجع محمود سامى جنينة ، القـانون الدولى العـام ، طبعة ١٩٣٨ ، ص ٤٥٦ .

(٢) نصت المـادة العـاشرة من عهد العصبة على أنه « يتعهـد أعضاء العصبة باحترام سلامة اقاليم جميع أعضاء العصبة واستقلالهـا السياسى القـائم والمحافظة عليـه ضـد أى عدوان خارجى • وفى حالة وقوع عدوان من هـذا النوع ، أو فى حالة تهـديد أو حلول خطر ضـد العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بهـا تنفيذ هـذا الالتزام » .

ونص على جواز أن تدعو الجمعية — من وقت لآخر — الدول الأعضاء الى اعادة النظر فى المعاهدات غير القابلة للتطبيق وفى المراكز الدولية التى يهدد بقاؤها سلم العالم « المادة ١٩ » .

وقد أثارت هذه المادة مناقشات واسعة بين الفقه الدولى ، وفى الممارسة الفعلية أمام أجهزة العصبة ، وعد عدم ايراد قاعدة مماثلة فى ميثاق الأمم المتحدة من العيوب التى تشوبه — فى رأى البعض (١) .

٤ — حماية الأقليات : أقر عهد العصبة مبدأ حماية الأقليات ، وألزم الدول التى توجد بها حماية أرواحهم وحرياتهم وحقهم فى مباشرة شؤون دينهم وفى استعمال لغتهم الأصلية ، والتعلم بها اذا لزم الأمر . وتطلب مساواتهم مع غيرهم من السكان فى الحقوق المدنية والسياسية التى يتمتعون بها .

ونص العهد على أنه فى حالة حصول اخلال أو محاولة اخلال من الدولة بهذه الواجبات ، تقوم أى دولة عضو فى المجلس بابلاغ الأمر اليه ، وله الحق فى أن يتخذ ما يلزم من الاجراءات لمنع ذلك الاخلال ورد الحق لأصحابه ، بل سوغ للأقلية نفسها أن تشكو للعصبة من اساءة معاملتها .

٥ — وأخيرا قامت العصبة على احترام قواعد القانون الدولى وعلى الارساء الراسخ لتفهم القانون الدولى بوصفه قاعدة السلوك المتبعة فى الوقت الحاضر بين الحكومات ، وبالمحافظة على العدل وباحترام الالتزامات التعاهدية احتراما تاما فى معاملات الشعوب المنضمة الواحد بالآخر .

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، رسالتنا شرط بقاء الشىء على حاله : ص ٣٣ وما بعدها .

الفصـل الثـالث

أجهـــــزة العصـــبة

الجمعيــة والمجلس :

التشـــكيل :

أخـذ عهـد العصـــبة بنظـــام توزيع الاختصاصات التى أعطاها للعصبة بين أكثر من جهـاز ، ووضـع لنـا اطـارا استوحاه واضعوا ميثاق الأمم المتحـدة فى مجمله مع حلافات بسيطة . فقـد أنشأ العهد الجمعية العمومية وهى الجهاز التمثيلى العام والذى يضم مندوبين عن كل الدول الأعضاء ، والمجلس ، وهو الجهـاز التنفيذى الأكثر نشاطا ، والأهم فى الاختصاصات التى يمارسها .

ويتشكل المجلس من خمسة أعضاء دائمين وأربعـة أعضاء غير دائمين . والأعضاء الدائمون كانوا : انجلترا ، وفرنسا ، وايطاليا ، واليابان ، والولايات المتحـدة الأمريكية . أما الأعضاء غير الدائمين فينتخبون بواسطة الجمعية العمومية (١) .

الاختصـاصات :

يدخل فى اختصاصات كل من الجمعية والمجلس جميع المسائل التى تدخل ضمن دائرة نشاط العصبة ، وكذلك جميـع ما يمس سلم العالم « المـادة ٣/٣ » . كما يدخل فى اختصاصها النظر فى أى حالة حـرب أو أى حالة دوليــة تهـدد بالحـرب ، واتخـاذ الاجراءات اللازمة لاستتباب السلم الدولى ، وفحص المنـازعات الدولية ، واتخـاذ الاجراءات اللازمة فيها « المـادة ١١ ، ٩/١٥ ، ١٠ » .

---

(١) زادت الكراسى غير الدائمة بعـد ذلك وصارت تسعة . وتغيرت الدول الدائمـة باضافة البعض اليهـا كألمـانيا وروسـيا ، وبانسحاب دول أخرى من العضوية كايطاليا واليـابان ، ثم المـانيا .

وتشترك مع المجلس أيضا فى ممارسة مجموعة من الاختصاصات الادارية : كالموافقة على قرارات المجلس الخاصة بزيادة عدد الكراسى الدائمة فيه وتعيين من يشغلها ، وزيادة عدد الكراسى غير الدائمة وعلى قراراته الخاصة بتعيين السكرتير العام للعصبة ، وبادخال التعديلات على العهد ، وتشترك معه أيضا فى انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية .

وتنفرد الجمعية عن المجلس بممارسة المسائل الآتية : انتخاب الأعضاء الجدد فى العصبة ، وضع القواعد الخاصة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى المجلس ومدة شغلهم لكراسيهم وشروط امكان اعادة انتخابهم ، وانتخاب الدول غير الدائمة .

اقرار الميزانية واعادة النظر فى المعاهدات :

وينفرد المجلس بممارسة الاختصاصات الآتية : الموافقة على تعيين موظفى السكرتارية العامة ، وضع خطط تخفيض التسليح الدولى ، واتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع النتائج الضارة المترتبة على صنع السلاح بمعرفة الأفراد ، واتخاذ ما يلزم من الاجراءات لنفاذ الضمان المتبادل المنصوص عليه فى العهد ، وطرد الدول الأعضاء ان هى أخلت بواجباتها ، ووضع صكوك الانتداب ، واستلام التقارير السنوية من الدول المنتدبة ، واستشارة لجنة الانتدابات الدولية الدائمة فى هذه التقارير وفى جميع المسائل المتعلقة بتنفيذ الانتدابات .

وأعطى للمجلس اختصاصات أخرى تتصل بادارة بعض الأقاليم هى حوض السار ، ومدينة دانتزج الحرة . كما أعطى اختصاص حماية الأقليات .

العلاقة بين المجلس والجمعية :

لم يضع عهد العصبة حدا فاصلا لاختصاص كل من الجهتين عن الأخرى ، وخاصة فى المسائل الرئيسية ، مما أدى الى نتائج سيئة

فى نطاق العصبة ، حاول ميثاق الأمم المتحدة أن يتلافاها ، ولا نجد أساسا منطقيا لتحديد اختصاصات كل منهما فى المسائل التى يستقل بها • ولعل السبب المنطقى الرئيسى لتعدد الأجهزة بهذا الشكل فى العصبة هو التوفيق بين مطالب الدول الكبرى فى اتخاذ حقوق أكبر فى نطاق العصبة ، ورغبات المساواة التى تدفع الدول الصغرى الى التمتع بأى حق يعطى للدول الكبرى ، فتم حل المشكلة على أساس اعطاء الدول الكبرى مقاعد دائمة فى المجلس •

هذا ولقد جرت العادة على اللجوء الى المجلس لفض المنازعات أكثر من اللجوء الى الجمعية ، كما أن المجلس ينفذ السياسة العامة التى ترسمها الجمعية ، ويتابعها •

التصويت :

أخذ عهد العصبة بقاعدة الاجماع فى كل من الجمعية والمجلس وان أجاز اتخاذ بعض القرارات فى المسائل الاجرائية أو غير الهامة بالأغلبية ، وتعيين لجان تحقيق ، وقبول الدول فى العضوية ( ) •

ومن النظم التى استحدثها العهد أنه قد جعل من حق الجمعية أن تصدر بدلا من القرارات رغبة باتخاذ اجراء معين ، وفى هذه الحالة يكتفى بالأغلبية •

ويجب موافقة جميع الدول الأعضاء فى مجلس العصبة ، وأغلبية باقى الدول الأعضاء فى العصبة لصدور قرار من الجمعية العمومية بصدد نزاع دولى ، دون حساب أصوات الأطراف فى النزاع •

---

(١) من الجدير بالذكر أن العهد اكتفى لصدور بعض القرارات الهامة بالأغلبية البسيطة كما نرى فى حالات تعديل العهد ، زيادة عدد الكراسى الدائمة وغير الدائمة فى المجلس -- يراجع محمود سامى جنينة ، القانون الدولى العام ص ٤٤٨ •

دورات الانعقـــاد :

تعقد الجمعية العمومية اجتماعا عاديا مرة كل ســنة • وتجتمع اجتماعا غير عادى بنـــاء على طلب دولة أو دول أعضاء فى العصــبة بشرط أن توافــق على طلب الاجتماع أغلبيــة الدول الأعضـــاء فى العصــبة • وتنعقد أيضا فى أى موعد تحــدده لاجتماعها فى اجتماع سابق ، أو بنـــاء على طلب المجلس بقرار يصــدر بأغلبية الآراء •

أما المجلس فانه يجتمع كلما تطلبت الظروف اجتماعه ، أى يمكن عقده فى أى وقت ، ويجب أن يجتمع مرة واحده على الأقل كل سنة • ويجتمع اجتماعا غير عادى بنـــاء على طلب أى عضو فيه ، وفى حالة قيـــام حرب أو تهديد بالحرب •

اللجـــان الفنيــة :

تساعد الجمعيــة فى القيــام بعملها ست لجان دائمــة . تختص الأولى بالمسائل القانونيــة والدستورية (تعــديل الميثاق ، المسائل الاجرائيــة ، وسائل حــل المنازعات بالطــرق السلمية) • وتختص اللجنة الثانيــة بالمسائل الاقتصادية والمـــالية والفنية (الصــحة ، المواصلات والترانزيت ••• الخ) • وتختص اللجنة الثالثــة بخفض الســلاح والأمن ، والعقوبات • وتختص اللجنة الرابعــة بالمســائل الخاصــة بالميزانية والتعويضات • وتختص اللجنة الخامسة بالمسائل الانسانية والاجتماعية (رعاية الطفولة والمرأة واللاجئين والتعــاون الفكرى) • وتختص اللجنــة السادسة أخــيرا بالمسائل السياسية ، وبالمسائل الخاصة بالأقليــات والانتدابات ، والمنازعات السياسية •

وتعين كل بعثــة من بعثات الدول المشتركة فى العصبة واحــدا من أعضائها لكل لجنــة وبذلك تعتبر اللجان صورا مصغرة من الجمعية العمومية •

الأمانة العامة :

تنظيم الأمانة العامة :

برز رأيان في مؤتمرات السلام بشأن الوضع الذي يمكن على أساسه اقامة الأمانة العامة : الأول يرى أن ينتدب للقيام بالأعمال الادارية ، ممثلون عن الدول الأعضاء ، وتتكفل كل دولة بدفع نفقاتهم ، ويكون كل وفد مسئولا أمام دولته • ويقتصر دور الأمين العام هنا على التنسيق بين أعمال مختلف الوفود •

أما الرأى الثانى والذى كتب له الغلبة ، وأدى أعظم الخدمات للتنظيم الدولى ، فهو ذلك الذى رأى ضرورة انشاء خدمة مدنية دولية ، ولختيار أشخاص يعملون لدى المنظمة ، ويكونون مسئولين أمامها ، وليس أمام دولهم •

وقد دافع آريك دراموند Eric Drummond أول أمين عام للعصبة عن هذا الاتجاه بقوة ، واستطاع أن يقنع به اجنة التنظيم ، وهى تلك اللجنة التى أقامها مؤتمر السلام لبحث تكوين الأمانة •

وهكذا تشكلت الأمانة العامة من عدد من الموظفين بلغ حوالى ٦٠٠ موظف اختيروا من خمسين دولة • ويقوم على رأسهم الأمين العام ، وكان من يشغل هذا المكان عادة انجليزيا ، وله نائب فرنسى ، وثلاثة مساعدين أحدهم ايطالى والثانى ألمانى والأخير يابانى • فضلا عن عدة مستشارين فى الشئون المختلفة (١) •

---

(١) سيطر العنصر الانجليزى على وظائف العصبة وخاصة فى مجال الترجمة ، أما فى المجالات الأخرى ، فقد روعى التوزيع الجغرافى العادل . وكان يتطلب فى الموظفين اجادة اللغة الانجليزية أو الفرنسية .

هذا وقد اختيرت جنيف مقرا للعصبة لأكثر من سبب ، أولها موقعها الجغرافى المتوسط بين الدول الأوربية ، والدور الهام الذى أداه الصليب الأحمر أثناء الحرب الأولى ، والذى كان مقره بها ، كما

اختصاصات الأمانة :

غلب الطابع الادارى والفنى على عمل أمانة العصبة ، فقد قامت باعداد كافة الدراسات والبحوث اللازمة لقيام الأجهزة السياسية بعملها ، وأصبحت بعد فترة مركزا للمعلومات فى كافة ما يتصل بالمسائل الدولية سواء فى المجال السياسى أو الفنى أو الانسانى . بل ان مجلات متخصصة فى مختلف هذه الشئون كانت تصدر من العصبة .

وتقوم الأمانة العامة كذلك بالتحضير للاجتماعات وتسجيلها وتنفيذ قرارات أجهزة العصبة السياسية .

ومن أهم الوظائف التى قامت بها أمانة العصبة تسجيل المعاهدات .

هيئات تعمل مستقلة عن العصبة :

أنشأت هيئات تعمل بشكل مستقل عن العصبه ، وان خضعت لاشرافها العام ، وهى محكمة العدل الدولى الدائمة ، وهيئة العمل الدولية ، والأولى حلت محلها محكمة العدل الدولية ، والثانية ما زالت مستمرة منذ قيام العصبة حتى الآن ، وان خضعت لاشراف منظمة الأمم المتحدة .

تقدير تجربة عصبة الأمم :

أخذ على عهد عصبة الأمم عدة عيوب نستطيع أن نجملها فى الآتى :

١ — أن العهد قد وضع خلال أربع اتفاقيات (اتفاقيات

أن لديها تاريخا عريقا باعتبارها جمهورية حرة ، واخيرا فهى توجد فى دولة محايدة ، ولا يسيطر عليها أى مناخ قومى قد يحدث تأثيرا على عمل المنظمة .

السلم) مما أدى الى بعض الصعوبات القانونية ، وجعل العصبة أكثر ارتباطا بالدول المنتصرة فى الحرب • وقد ظهر ذلك فى استبعاد الدول المنهزمة من عضوية العصبة ، وان سمح لها فيما بعد بالانضمام اليها •

٢ ــ قاعدة الاجماع التى تطلبها العهد لصدور معظم قراراته سواء فى المجلس أو الجمعية ، وان اتجهت العصبة الى التخفيف من حدة هذه القاعدة بالاكتفاء بالأغلبية فى حالات عديدة •

٣ ــ تداخل الاختصاصات بين الجمعية والمجلس فى أهم المسائل التى يمكن أن تعرض على العصبة ، وهى تلك الخاصة بحفظ السلم والأمن • وقد تختلف طريقة معالجة المشكلة بين الجهازين •

٤ ــ عدم انشاء أجهزة مستقلة للقيام بالأعباء الادارية والفنية التى ألقيت على عاتق العصبة • وكان من شأن ذلك طغيان النشاط السياسى على سائر الأنشطة الأخرى •

وبالاضافة الى ذلك وجدت العديد من العيوب المتصلة بممارسة العصبة لعملها أهمها [1] :

١ ــ أن العصبة لم يكن لها صفة العالمية ، فلم تدخل الولايات المتحدة الأمريكية عضوية العصبة بسبب عدم تصديق المجلس التشريعى بها على معاهدات الصلح ، وصارت العصبة منظمة أوربية أساسا لم يتجاوز عدد الأعضاء فيها تسعا وخمسين دولة • ولقد انسحبت الدول المذنبة كاليابان وألمانيا وايطاليا من العصبة لكى تحقق أهدافها العدوانية بعيدا عن العصبة •

٢ ــ أن كثيرا من الدول الأعضاء فيها لم تكن على استعداد

---

(١) يراجع فى ذلك : Potter, Introduction to the study of International Organization, 1948, p. 257.

لتنفيذ التزاماتها المترتبة على العهد . بل ان البعض يرى أن فشل العصبة لا يرجع الى العيوب التنظيمية بقدر ما يرجع الى هذا السبب (١) .

والحقيقة أن هذه العيوب لا ينبغى أن تحجب عن أعيننا نجاح الذى أحرزته العصبة فى كثير من المجالات : فلقد استطاعت أن تضع حداً للنزاع الذى نشب بين بولونيا ولتوانيا (١٩٢٠) ، وبين السويد وفنلندة حول جزر آلاند (عام ١٩٢١) ، والخلاف بين بولونيا وبلغاريا (١٩٢٥) ، وبين ألمانيا وبولينا بسبب سيليزيا العليا (عام ١٩٢١) ، وبين انجلترا وتركيا عام ١٩٢٤ بسبب قضية الموصل .

ويرى بعض الكتاب أن عصبة الأمم قد أدت دوراً هاماً بالنسبة للسلم الدولى ، وأظهرت أنه لا يمكن أن يتحقق الا بالشكل الذى تناولته به . لقد نجحت فى المجالات الاقتصادية والمالية وفى مجال النقل ، الاتصالات والعمل وللصحة ومختلف المشاكل الاجتماعية ، وبذلك ، فلقد أعطت مساهمة ضخمة فى تقدم التنظيم الدولى عن أى منظمة أخرى عرفها التاريخ (٢) .

حل عصبة الأمم :

استمرت عصبة الأمم تعمل منذ ١٠ يناير عام ١٩٢٠ حتى ٣١ يوليو عام ١٩٤٧ حيث انتهى من تصفية أوضاعها المالية - قررت

---

(١) يراجع فؤاد شباط ، الحقوق الدولية العامة ، دمشق ١٩٦٥ ، ص ٣١٣ . وهو يقول ان اسباب فشل العصبة يرجع الى عدم تمكنها من حل القضايا الهامة مثل النزاع الايطالى اليونانى ١٩٢٣ ، والنزاع الصينى اليابانى ١٩٣١ ، والنزاع الايطالى الحبشى ١٩٣٥ ، وذلك بسبب الموقف العدوانى الذى وقفته الدول الدكتاتورية منها ، وضعف الدول الديمقراطية ، وعدم اتفاقها على نهج سياسى موحد ، وعدم اشتراك الولايات المتحدة فى عضويتها .

(٢) بوبت ، المنظمات الدولية ، الطبعة الثانية ص ١٩ .

الجمعية العمومية للعصبة حلها فى ١٨ أبريل عام ١٩٤٦ » • ومع ذلك فقد توقفت عن العمل فعلا منذ عام ١٩٤٠ ([1]) •

ولقد ثار خلاف حول الأداة التى يمكن أن تنهى بهـا العصـبة ، لعـدم وجود نص فى العهد يحكم المشـكلة ، واسـتقر الرأى على الاكتفاء بصدور قرار من الجمعية العمومية ، حتى لا يتطلب الأمر عقد اتفاقيـة جديدة ، وتصديق الدول الأعضاء عليها •

وقـد وضعت العصـبة سابقة هامة فى هـذا الشأن بتحـويل أموالهـا الى الأمم المتحدة •

---

(١) كوليارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤٥ Bhuinya, Internationals Organizations, New Delhi 1970, p. 42 F. F.

الفــرع الثـانى

الأمم المتحدة

تمهيــد وخطــة البحث :

وجدت الأمم المتحدة كمنظمة دولية عالمية فى أعقاب الحــرب العالمية الثانية ، وهى تشبه عصبة الأمم فى أكثر من زاوية ، فقد وجدت، عصبة الأمم فى أعقـاب حرب ضروس ذاقت الانســانية فيها آلام شديدة ، هى الحرب العالمية وكمحاولة لتنظيم المجتمع الدولى لمنـــع نشوب حرب جديدة • ومع ذلك لم تمنع الجهود الكبيرة التى بذلت من خلالها نشوب حرب عالمية بعد قيام العصبة بعشرين سنة تقريبا • لذا تمثل الأمم المتحدة اضرارا أكبر على تلافى الأسباب التى قد تؤدى الى نشوب حرب جديدة •

فهل تنجح المنظمة فى هذه المهمة الكبرى التى صارت مرتبطة باستمرار وجود الانسان وثقافته وحضارته التى بناها على مر السنين أم أن قوى الشر ستتغلب يوما وتهدم هــذا الصرح ؟

ومن ناحية أخرى نجد أن الأمم المتحــدة تمثل نتاجا للفكـــر الأمريكى والانجلو سكونى الذى يرفض اقامة قوالب قوية للاتحــاد بين الدول ويكتفى باقامة المنظمات التنسيقية التى لا تملك ســلطات قوية حقيقية ، وهو ما سيطر على مؤتمر فرساى الذى تم من خــلاله اقامة عصبة الأمم المتحدة والعصــبة ، بل ان هــذا التشابه لن يكون تطابقا تاما فيما يتعلق بالأجهزة وأساليب العمل •

على أن سقوط عصــبة الأمم أدى الى التفكير فى تلافى أوجــه الخطأ التى أدت الى ذلك ، ورأينا نصــوصا عديدة تستهدف التغلب على العيوب التى شابت نصــوص عهد العصبة • نذكر من ذلك تنظيم

الاختصاص بين الجمعية العـامة والمجلس ، والاهتمام بالجـوانب الفنيـة أو الوظيفية بقدر يصل الى درجة الاهتمام بالمسائل السياسية حتى تظـل الانجازات فى هذه المجـالات حتى لو فشلت المنظمة فى التغلب على المشاكل السياسية ، وسنتناول دراسة الأمم المتحـدة فى ثلاثة أبواب ، نخصص الباب الأول ، دراسة مناهج تحقيق السلم فى ميثاق الأمم المتحـدة ، وندرس فى الباب الثانى المبادىء التى تقوم عليها الأمم المتحدة ، وتتناول فى الباب الثالث البنـاء التنظيمى للأمم المتحدة ، وسيسبق ذلك باب تمهيدى نعرض فيه لنشأة المنظمة وطبيعة الميثـاق .

باب تمهيـــدى

نشأة المنظمة والطبيعة القانونية للميثاق

أولا — نشأة منظمة الأمم المتحدة :

لم ينكر المجتمع الدولى أهمية التنظيم الدولى رغم فشل عصبة الأمم ، ومن ثم فان أفكار الساسة والمعلقين لم تتوقف عن التفكير فى تنظيم دولى لعـــالم ما بعد الحرب العالمية الثانية (١) • وظهـــرت الخطوات العمليـــة من جانب دول الحلفاء التى اشتركت فى الحـــرب ضـــد المحور وبدأت بمجموعة من التصريحات هى على التـــوالى : تصريح الأطلنطى فى ١٤ أغسطس عـــام ١٩٤١ (٢) ، تصريح الأمـــم المتحـــدة فى ينـــاير عام ١٩٤٢ (٣) ، اعلان موســـكو فى ٣٠ أكتـــوبر

---

(١) اهتم الرئيس الأمريكى روزفلت بهـــذه المسألة ، وبذل جهـــدا كبيرا فى توجيه الرأى العـــام الأمريكى الى دراســـة مشاكل عالم ما بعـــد الحرب والتحضـــير للتنظيم الدولى الجديد . وقد تكونت لجنـــة خاصـــة بوزارة الخارجية الأمريكية لدراسة المشـــكلة وتطـــورت بعد ذلك لتصـــبح قســـما قائمـــا بذاته . وفعلت دول أخرى مثل ذلك على رأســـها المملكة المتحـــدة وروســـيا ، واهتمت مصر أيضا بالمســـألة فأنشأت وكالة وزارة لشئون ما بعد الحرب (يراجع فى التفاصـــيل محاضرة الدكتـــور حامد سلطان المنشورة بالمجلة المصرية للقانون الدولى المجلد (٧) عـــام ١٩٥٠ ومؤلفه القانون الدولى العام فى وقت السلم فقـــرة ٩٨٣) .

(٢) صـــدر هذا التصريح عن الرئيس الأمريكى روزفلت وتشرشـــل رئيس الحكومة البريطانيـــة ، وقد أعرب فيه العـــاهلان عن أملهما فى أن تتحـــرر الأمم من الخوف والعوز ، وأعلنت الفقره السادسة من التصريح عزمها على انشاء منظمة دوليـــة تضـــم مختلف الشـــعوب ، وتستهدف تحقيق هـــذا الهـــدف .

(٣) السبب المبـــاشر لاصـــدار هـــذا التصريح هو الهجوم اليابانى على ميناء بيرل هاربور ، وقـــد أعدته ادارة شـــئون ما بعـــد الحـــرب بوزارة الخارجية الأمريكيـــة ، ووقع عليه ممثلو ٢٦ دولة تعهـــدت فيـــه ببـــذل الجهود لهزيمـــة العدو المشترك ، وتحقيق المبادىء التى وردت بتصريح الأطلنطى .

عام ١٩٤٣ (١) •

ولقد وضعت هذه التصريحات والاعلانات للبحث فى دومبارتون أوكس فى أكتوبر عام ١٩٤٤ (٢) • ثم بحثت ثانية فى مؤتمر يالتا فى فبراير ١٩٤٥ (٣) ، والتقى ممثلوا الدول لمناقشة ما تم انجازه فى هذه المؤتمرات فى سان فرانسيسكو فى أبريل عام ١٩٤٥ (٤)

(١) أصدرته كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين • وقد اكد هذا التصريح ضرورة التعجيل بانشاء هيئة عالمية تقوم على أساس المساواة فى السيادة بين جميع الدول المحبة للسلام (راجع فى كل ذلك مؤلف Goodrich بعنوان From League of Nations to United Nations ص ٣ — ص ٣١) •

(٢) تعتبر مقترحات دومبارتون أوكس من أهم المراحل التى مرت بها منظمة الأمم المتحدة فلقد انتقل العمل بها من مرحلة الاتجاهات العامة والدعوات الى مرحلة بلورة الأسس والمبادىء التى تقوم عليها المنظمة الدولية • ولقد اجتمعت الدول الكبرى فى هذا المؤتمر على مرحلتين ، الأولى ضمت ممثلى الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى ، وضمت الثانية المملكة المتحدة والولايات المتحدة والصين ، والسبب فى ذلك هو تحاشى اجتماع الصين بالاتحاد السوفيتى لعدم رضاء الاتحاد السوفيتى عن حكومة الصين الوطنية • وقد استطاعت هذه الدول أن تقدم للعالم معظم الأسس والنصوص التى قامت عليها المنظمة الدولية •

(٣) اجتمع فى يالتا ممثلو الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى والمملكة المتحدة لبحث المسائل التى لم يتم الاتفاق عليها فى مؤتمر دومبارتون أوكس ، وأهمها طريقة التصويت وحق الاعتراض • وقد تم الاتفاق فى هذا المؤتمر على اشتراط اجماع الدول الكبرى فى التصويت فى مجلس الأمن •

(٤) وجهت حكومة الولايات المتحدة الدعوه باسمها ونيابة عن حكومات المملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين دعوة الى الدول التى سبق أن وقعت على تصريح الأمم المتحدة عام ١٩٤٢ وهى الدول التى أعلنت الحرب على دول المحور • وقد بلغ عدد الدول التى اشتركت فى هذا المؤتمر خمسين دولة • وقد أمكن لهذا المؤتمر أن يخرج النظام الدولى الجديد • ويجب أن ننبه الى الدور الكبير الذى لعبته الدول الكبرى فى هذا المؤتمر • فهى — بصفتها الدول الداعية — حددت

=

حيث شهدت هـذه المدينة الأمريكية مولد المنظمة الدولية الجديدة ، التى دخلت مرحلة العمل فى ٢٤ أكتوبر عام ١٩٤٥ بعد ايداع الحد الأدنى من التصديقات من جانب الدول الأعضاء(١) .

ثانيا — طبيعة ميثاق الأمم المتحدة :

رغم الأهمية الفائقة التى يمثلها ميثاق الأمم المتحدة بالنسبة لمختلف الشعوب المكونة للمجتمع الدولى ، ورغم أن المنظمة الدولية تتمتع الآن بصفة العالمية ، وتستهدف تحقيق أهداف تهم مختلف الأفراد . الا أنه لم يكن هناك بد من اللجوء الى الوسائل المعروفة فى النظام القانونى الدولى لتأسيس المنظمات الدولية ، وهو الاتفاق . وعلى ذلك فميثاق الأمم المتحدة معاهدة جماعية أنشأت بها الدول منظمة دولية(٢) . وعلى ذلك يمثل ميثاق الأمم المتحدة وثيقة ذات

═

الشروط التى يجب أن تتوافر فى الدول المدعوة . ومن ناحية اخرى أعدت جدول أعمال المؤتمر ، وقدمت اليه معظم أحكام الميثاق . وقد تكونت من هذه الدول — فضلا عن ذلك — جبهة متحدة لتتولى مهمة فرض وجهة نظرها على الدول المجتمعة ، وان كان ذلك لم يمنع من اختلاف وجهات النظر ، وادخلت التعديلات على كثير من الاحكام . وقد رأى المؤتمر — عقب اعلان مولد المنظمة العالمية — تكوين لجنة تحضيرية لادخال الميثاق فى دور التنفيذ تتكون من ممثل لكل دولة .

(١) تنص المادة ١١٠ من الميثاق على أنه « ١ — تصدق على هذا الميثاق الدول الموقعة عليه كل منها حسب اوضاعها الدستورية .
٢ — تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية . .
٣ — يصبح هذا الميثاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحاد جمهوريات السوفييت الاشتراكية ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة واغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه .. » .
وقد عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أول اجتماعاتها بلندن فى ١٠ يناير عام ١٩٤٦ .

يراجع تفصيلات وافية عن مختلف هذه المراحل فى مؤلف Haviland بعنوان : organizing for peace, New York 1959 p. 10. f.

(٢) أول عبارة جاءت بالميثاق هى : نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد أثار ذلك اللبس حول ما اذا كان الميثاق اتفاقا دوليا عاديا أو وثيقة

═

خصائص ثلاثة ، فهو اتفاق ، وككل الاتفاقيات له أطرافه وموضوعه • وتنطبق عليه القواعد العامة التى تسرى على الاتفاقيات من حيث شروط صحتها وآثارها وتفسيرها وتعديلها وانهائها • وهو الى جانب ذلك ليس اتفاقا عاديا بل هو ميثاق أو تصريح ، بمعنى أن له خصائص تميزه عن الاتفاقات الأخرى ، وتضفى عليه طابع التقديس ، ويبدو ذلك فى الأهداف العديدة التى نص عليها الميثاق وتتصل بمصلحة البشرية وتحقيق السلم والأمن الدوليين ، والمبادى التى تعهدت الدول باحترامها فى تعاملها معا سواء فى داخل المنظمة أو خارجها • وأخيراً يتخذ الميثاق صفة أنه دستور ينشىء هيئة دولية ويضع القواعد التى تحكم العلاقات الداخلية بين فروعها المختلفة •

وتؤثر كل صفة من هذه الصفات على الصفة الأخرى ، ويحدث تعارض بينها فى بعض الأحيان (١) ويمكن التوفيق بين هذه الصفات

—————

=

شعبية تنشئها الشعوب بنفسها ، ولكن استقر الرأى على أن الميثاق اتفاقية دولية . اذ جاء فى آخر الديباجة أن الحكومات المختلفة هى التى ارتضت الميثاق وأنشأت بمقتضاه هيئة دولية تسمى « الأمم المتحدة » . يراجع فى هذا المعنى حافظ غانم . المنظمات الدولية ، ص ٨٨ ، عائشة راتب . المرجع السابق ص ٧٣ .

(١) يقول Stettinius رئيس الوفد الأمريكى فى مؤتمر سان فرانسسكو فى بيان هذه الصفة : « ان الخصيصة الرئيسية والمفتاح الذى يظهر طريقة تأسيس المنظمة ، انما هو صفتها المزدوجة كاعلان يمثل اتفاقية ملزمة بتعهد الأطراف الموقعة عليها بالعمل معا من أجل الأهداف السلمية — وبأن يراعوا مستوى معينا من الأخلاق الدولية . وهى كدستور تنشىء أربعة أجهزة لكى تحقق بها هذه الأهداف فى العمل . وهذ المستويات التى ذكرت قبلا :

Its outstanding Characteristic and the key to its construction is its dual quality as declaration and as constitution, as declaration it constitutes a Binding agreement by the Signatory nations to work together for peaceful ends and to adhere to certain standards of international morality, as constitution it creates four over-all instruments by which these ends may

=

على أساس تفضيل أنه ميثاق على سائر الصفات الأخرى • ويترتب على ذلك أنه :

١ ـ اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق (المادة ١٠٣) • ويخرج هذا الحكم عن القواعد العامة التى تحكم المعاهدات • فهذه القواعد تقضى بأن الاتفاقات الدولية اللاحقة تلغى ما سبقها من الاتفاقات المتنافية معها متى كانت منعقدة بين الأطراف أنفسهم • ومن ثم فاذا كانت الاتفاقات المتعارضة مع الميثاق منعقدة بين دولة طرف وأخرى غير طرف فى الميثاق فان نص المادة ١٠٣ يضع حكما جديدا ولا يتفق مع هذه القواعد العامة • ولا يمكننا تبريره الا على أساس أن « ما للميثاق ـ بوصفه اتفاقا جماعيا يضع تنظيما دستوريا للجماعة الدولية ـ من قوة تفوق ما للاتفاقات الأخرى من قوة الزامية(١) » •

٢ ـ لايمكن أن يقتصر الأثر الملزم للميثاق على الدول الأعضاء ،

=

be achieved in Practice and these standards actually main - tained : ».

نقلا عن Watars ، فى مؤلفه The united nations ص ٥١

ويعترف الفقه السوفيتى للميثاق بهذه الصفة فيقول موزوف « ان الميثاق يوصف عادة بأنه اتفاق دولى • ولكن هذه الصفة تحتاج بدون شك الى بعض التحفظات لأن الميثاق اتفاق من نوع خاص sui generis وتظهر هذه الصفة طبيعة الميثاق والذى يفترض سلفا توافق الدول الأعضاء على المبادىء الرئيسية لمنظمتهم ، وعلى المؤسسات المنفذة للمبادىء والأهداف المنصوص عليها • وعلى انشاء هيئات متعددة لهذا الغرض ، يراجع مقاله عن القانون الدولى والأمم المتحدة ، ضمن مجموعة المقالات التى أصدرها الفقيه السوفيتى تونكن بعنوان : « القانون الدولى المعاصر » سابق الاشارة اليه ص ١٢١ ـ وفى نفس المعنى حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، فقرة ٩٧١ •

(١) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، المرجع السابق فقرة ١٠٥٧ •

بل انه يمتد الى الدول غير الأعضاء خلافا للقواعد العامة التى تحكم المعاهدات . وقد وضح ذلك بايراد المادة ٢/٦ فى الميثاق ، وهى تنص على أنه « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى » . « ومعنى هذا النص ومقتضاه أن تعمل الهيئة على توجيه سلوك هذه الدول فى العلاقات الدولية ، ان اقتضى الأمر على نمط من الأنماط التى تنسجم من المبادىء المذكورة » (١) بالرغم من أنها ليست أطرافا فى ميثاقها ، ولا يمكن تفسير ذلك الا على أساس الخاصية الذاتية للميثاق باعتبار أنه « نوع من التشريع الدولى ، لأنه تعبير عن مشيئة سلطة دولية عامة ذات اختصاص بوضع القرارات واتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على السلام والأمن فى المجتمع الدولى ، وهى بهذا الاختصاص تملك الزام الأطراف المعنية فى المادة ٢ فقرة ٦ من الميثاق بهذه القرارات والتدابير وتكليفها باتباعها والسير على مقتضاها (٢) » .

---

(١) ويذهب الفقه الحديث الى ان العديد من المبادىء التى قررها الميثاق تتخذ صفة المبادىء القانونية الملزمة . ويدعونا ذلك للتساؤل عما اذا كانت هذه القواعد تخالف فى طبيعتها القواعد الأخرى ، وبعبارة اخرى هل يمكن القول بأن هذه المبادىء تمثل قواعد آمرة للنظام العام بالمدلول الذى أقرته الدول فى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات فى المادة ٦٤ التى تقول بأنه « اذا نشأ مبدأ جديد من مبادىء القانون الدولى الشامل فان أية معاهدة قائمة تتعارض مع ذلك المبدأ تعتبر باطلة ومنقضية » نستطيع أن نقول ان كثيرا من هذه المبادىء يشكل اسس النظام الدولى ، بشرط أن تكون قد تحددت بصورة كافية فى العمل أو القضاء أو المعاهدات الدولية حتى يمكن أن تتحول الى قاعدة . ونستطيع أن نقول بأن مبدأ عدم جواز استخدام القوة فى العلاقات الدولية على النحو الذى حددته مختلف نصوص الميثاق ، ومبدأ ضرورة حل المنازعات حلا سلميا قد اكتسبا هذه الصفة .

(٢) الدكتور حسن الجلبى ، مركز الامم المتحدة بالنسبة للدول غير الاعضاء فيها ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٢٢ عام ١٩٦٦ ص ٦٨ .

٤ — ينبغى التوسع فى تفسير النصوص التى تحكم المنظمة بما يكفل تحقيقها لوظائفها • ويتم ذلك بتقرير الاختصاصات والسلطات الضمنية التى تحقق وظائفها المحددة فى المعاهدة لأن تحديد أهداف منظمة معينة بمقتضى الميثاق المنشىء لها ، يتضمن الاتفاق الضمنى من جانب الدول أعضاء المنظمة على أن تباشر كافة الاختصاصات والسلطات التى تكون فى حدود تحقيق هذه الأهداف بل ان البعض يقر بامكان الخروج الصريح على نصوص المعاهدة اذا اقتضى ذلك تحقيق الوظيفة (١) ولا يسوغ اتباع هذه الطريقة فى تفسير المعاهدات الأخرى(٢) •

(١) براجع مقالنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩ بعنوان التفسير الوظيفى للمعاهدات ص ١٦٦ • ويراجع تفصيلات أوفى فى رسالتنا شرط بقاء الشىء على حاله ص ٤٦٤ •

(٢) يراجع فى الاتجاهات الحديثة للتفسير مؤلف Alvarez بعنوان :

Le droit International nouveau dans ses rapports avec la vie de Peuples, p. 1959 ص ٤٦٠ وما بعدها ، ويراجع كذلك مؤلف Khan بعنوان :

Imblied Powers of the United Nations, New Delhi 1970 p. ..

البــاب الأول

مناهج تحقيق السلم فى ميثاق الأمم المتحدة

قلنا انه بالامكان أن ننظر الى الميثــاق باعتباره تصريحا دوليا ، أى وثيقة تلزم الدول الموقعة عليها بتحقيق أهداف معينة ، وبمراعاة مبادىء خاصـــة فى تعاملها • ونظـــرة تحليلية الى مختلف نصـــوص الميثاق نجدها تبتغى هدفا موحدا هو حفظ السلم والأمن الدوليين •

فلقد رأينا أن الدوافع الأولى لانشاء هذا الميثاق انما هو نبـــذ ظاهرة الحرب ، تلك الظاهرة الخطرة التى لم تســـتطع البشرية أن تتخلص منها حتى اليوم • والحرب اليوم غيرها بالأمس فلقد تحول العالم الى ترسانة مسلحة بأســـلحة الفتــك والدمار ، ولقـــد شـــهد تجربة جديدة لمدى ما يمكن أن تحدثه هذه الأسلحة له فى هيروشيما ونجازاكى (١) • ومن ثم فان خطـــورة الحرب القادمة جعلت التفكير يتجه الى ضرورة مواجهتها بجدية وحزم • ولذا نجد عناية واضـــعى ميثاق الأمم المتحدة بمشكلة الحرب (٢) • وحرصهم على تحريم كل صور استخدام القوة ، ثم اجتهادهم فى مواجهتها بأكثر من طريقة . وبمناهج متعـــددة •

والحقيقة أن ظاهرة الحرب من أشد ظواهر حياتنا تعقيدا ، وقد ذهب المفكرون فى تفســـيرها مذاهب مختلفة ، فأرجعها بعضـــهم الى عوامل سياسية ورأى آخرون أن سببها اقتصـــادى فقط ، واتجـــه فريق ثالث الى أنها وظيفة دائمة من وظائف الوجود الانسانى ترجع

---

(١) يراجع فى ذلك : Marc lee, The United Nations and World Realities, Pergaman press, London 1965, p. 1.

(٢) يراجع ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والمـــادتين الأولى والثانية .

الى طبيعة التكوين الانسانى ... الخ (١) • ولذا كان من الضرورى اتباع أكثر من منهج لمعالجتها ، ولتحقيق السلم والأمن الدوليين •

ولقد حاول واضعوا عهد العصبة أن يواجهوا المشكلة من قبل ، وقدموا ثلاثةمناهج متكاملة لمواجهة الحرب ، هى : تخفيض التسليح ، الحل السلمى للمنازعات ، ثم الضمان المتبادل • ولقد أخذت الدول المؤتمرة بسان فرانسسكو بهذه المناهج مجتمعة وأضافت اليها • ذلك أن « الآباء المؤسسين للأمم المتحدة كانوا مستعدين استعدادا واضحا لمحاولة كل وسيلة تبشر بالأمل فى الاسهام فى توفير الظروف المواتية للسلام ، كما أنهم كانوا مستعدين لرفض الاعتماد الكلى على وسيلة واحدة بمفردها • أن تركيب تنظيمنا الراهن شبيه ببندقية متعددة الطلقات ، لا ببندقية ذات طلقة واحدة ، ذلك أنه يعكس الارتياب الواضح فى صحة تصويب هدف أى امرىء نحو أى حل ، وتفضيل السماح باطلاق عدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العام للمشكلة • على أساس أننا لا نعرف أى اتجاه للسلام هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن نصيب الهدف ، ولا تطيش كل الطلقات ... (٢) » • ولكن ينبغى أن نلاحظ أن التنظيم الدولى ينكر تفسير الحرب على أساس أنها شىء مفيد أو أنها التمرين الصحى الذى يفيد فى تطور الشعوب •كما ينكر تفسيرها على أساس أنها ضرورة لا مفر منها ترجع الى حقيقة تكوين الأفراد أو التكوين الاجتماعى • فالتنظيم الدولى يفترض أن الحرب ينبغى أن تمنع ،

---

(١) يراجع فى التفاصيل :
Quincy wright : a Study of war, Illions 1942.
واستاذنا الدكتور حامد سلطان ، الحرب فى نطاق القانون الدولى • المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٨ ص ٢ وما بعدها .

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله العريان ص ٣٠٠ وما بعدها .

وأن فى وسع المجتمع الدولى أن يمنعها(١) •

وعلى هـذا الأساس جاء الميثاق يحـرم على الدول الأعضـاء استخدام القوة فى أكثر من موضع (٢) • وتبع ذلك بتقـديم المناهج الكفيلة بتحقيق هذا الهـدف عمليا • نص الميثاق على مبـدأ حـل المنازعات بالطرق السلمية فى المـادة الأولى فقـرة ١ « وتتـذرع بالوسـائل السليمة ، وفقا لمبـادىء العـدل والقانون الدولى لحل المنازعات التى قـد تؤدى الى الاخـلال بالسلم أو لتسويتها •• » وفى المادة ٢/٣ التى جاءت تقول : « يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية » ويفترض هـذا المنهج أن الحرب اجراء لتسوية المنازعات التى تنشب بين الأمم ، فهى ليست جريمة يرتكبها قادة الأمم ، ولا مرضا من أمراض المجتمع الدولى ، وانما هى مجرد طريقة تقليـدية لحسـم المنـازعات التى لا مناص من نشـوبها فى المجتمعات الدولية • واذا كانت الحرب متقبولة من قبـل على هـذا الأساس ، شأنها لا يمكن أن تقبل اليوم لأنهـا صارت ثقيلة باهظـة التكاليف بعـد أن عرفت ظاهرتا الحـرب العالميـة والشاملة ويجب

---

(١) J. Zadorozhy, Peaceful coexistence, Mosco 1968, p. 62.
وهو يوضـح انه بالرغم من كل الاختلافات الموجودة فى العـالم الآن — فى الأنظمة والأيدلوجية وغيرها — فان الجميع لديهم الرغبة فى حفظ السلام وفى تجنب الحـرب الذرية

« For all the differences between the states and for all the ideological and other contradiction between the nations, they are all in substance desirous of maintaining peace and averting nuclear-missile war. ».

(٢) جاء بديباجة الميثاق نحن شعوب الأمم المتحدة وقـد آلينـا على انفسنا : ان ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى خلال جيل واحـد جلبت على الانسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف كمـا جاء بالمـادة الثانيـة فقرة ٤ « يمتنع أعضاء الهيئـة جميعا فى علاقاتهم الدوليـة عن التهديد باستعمال القـوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة •• » •

من ثم البحث عن بدائل مناسبة لهـا تحل المنـازعات بين الدول •
على أن وسيلة التسوية السلمية قـد لا تنجح دائما ، ومن ثم يقدم الميثاق وسيلة تكميلية هامة أخرى هى منهج الأمن الجماعى • كمـا أن وجود الأمن الجماعى يزيد من احتمال نجاح التسوية السلميـة ، ولذلك فلقد حاول واضعو الميثاق أن يجمعوا بين طريقتى الاقنـاع الأدبى والتهديد القسرى ممثلا فى الأمن الجماعى من أجـل حـفظ السـلام [1] ونجد نصوص الأمن الجماعى فى ديباجة الميثـاق ، وفى العديد من نصوصه ، فالديباجة تقول « أن نضـم قوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدوليين •• وأن نكفل بقبـولنا مبـادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لهـا ألا نستخدم القـوة المسـلحة فى غير المصـلحة المشـتركة » ، كما جاء بالمـادة الأولى « تتخـذ الهيـئة التدابـير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السـلم ولازالتها • وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخـلال بالسـلم » •• والتزمت الدول بمقتضى المـادة الثانية فقرة ٥ بان تقـدم « كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحـدة فى أى عمل تتخـذه وفق هـذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عمـلا من أعمال المنع أو القمع » • على أنه اذا كان منهج التسوية السلمية يسـتهدف تـرك الدول بلا شىء يحـاربون من أجله ، ومنهج الأمن الجماعى يتجه نحو مجابهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم عسرا ، فان الميثاق قد عنى بتقديم منهج ثالث هو منهج نزع السلاح ، وهو يتجه الى حرمان الدول من أى شىء يحاربون به ، فنزع السـلاح يستهدف الغـاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ، ألا وهى الغاء الوسائل التى تجعل شن الحرب ممكنا • وقـد جاء النص عن ذلك فى المـادة ١١ فقرة ١ التى أعطت للجمعية العـامة اختصاص النظر « فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدولى ،

---

(١) يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى • مشاكل التنظيم الدولى وتطوره ، المرجع السابق ص ١٧٠ وما بعدها •

ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسلح .. كما أننا نجد نصا آخر هو نص المادة ٢٦ التى جاء بها « أن مجلس الأمن يكون مسئولا بمساعدة لجنة أركان الحرب عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح » . ولم يقف واضعوا الميثاق عند هذا الحد ، بل قدموا منهجا آخر تزداد أهميته يوما بعد يوم ، ويستجيب للآراء التى تفسر ظاهرة الحرب بعوامل اقتصادية أو اجتماعية . ونعنى بذلك المنهج الوظيفى، والذى يقوم على أن انماء التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى هو أهم الأسس الذى يمكن القضاء على الحرب بواسطته ، ذلك أن مشكلة زماننا ليست فى كيفية ابعاد الأمم بعضها عن بعض بسلام ، ولكن فى كيفية ضم شملهم على نحو ايجابى . ولقد وجد هذا المنهج تعبيرا واضحا عنه فى الديباجة التى جاء بها « وأن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح » وأيضا « وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها » . كما وضعت المادة الأولى فقرة ٣ تحقيق التعاون على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية على أنه أحد أهداف الأمم المتحدة .

والآن ما هو الأساس الذى يقوم عليه كل منهج من هذه المناهج، وكيف استخدمته الأمم المتحدة ، والى أى مدى تحقق نجاح المنظمة فى هذا الاستخدام ؟ ذلك ما سنتولى الاجابة عليه فى الفقرات التالية .

الفصـــل الأول

منهـج التسوية السلمية للمنازعات

يقوم هـذا المنهج كما ذكرنا من قبل على أن المنازعات الدولية مرتبطة بوجود المجتمع الدولى ــ تماما كما هو الحال فى النطـــاق الداخلى ــ وذلك نتيجة لاختـلاف المشارب والاتجاهات والمصـالح والسياسيات • ومن ثم فقد عرفت كافة الأنظمة القانونية وسـائل معينة لتسوية المنـازعات التى تقوم بين أفرادها تسوية سلميـة (١) وعرف المجتمع الدولى بدوره هـذه الحقيقـة منذ زمن بعيـد (٢) • اذن فهذا المنهج يفترض أن الدول تلجأ الى الحرب كوسيلة لتسوية المنازعات بينها ، بسبب عدم وجود وسـائل أخرى كافيـة لحسـم المنازعات التى قد تنشب بينها • واذا ما أمكن صياغة أسس مناسـبة لتسوية مثـل هـذه المنازعات ، فمن الممكن تجنب الحرب • « ان الحرب لا يمكن حذفها أو محوها الا بايجاد بديل لها ، بديل وظيفى يماثلها • ومهمة التنظيم الدولى هى توفـير مجموعة متنوعـة من البـدائل السلمية تحل محـل طريقـة العنف ، وتشجيع استعمالهـا من قبل أطـراف المنـازعات » (٣) • ولذا فقد رأينا كيف جعلت الأمم المتحـدة من أهدافها التسوية السلمية للمنازعات •

---

(١) حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحـدة ، المرجع السابق ص ٦٣ يقـوم القضاء بهـذه المهمة بنجـاح فى مختلف الأنظمة الداخليـة منـذ زمن بعيـد •

(٢) وجدت اتفاقية قامت بين المدن اليونانيـة جاء فيها أنه « فى حالة نشوب اى نزاع . حول الحـدود أو اى شىء آخـر فيفصـل فى النزاع قضائيا ، ولكن اذا نشب خصام بين مدينـة واخـرى من المدن المتحالفة ، فتتعهدان برفع الأمر الى احـدى المدن التى يرى كلا الطرفين أنهـا غير متحـيزة •

Scott : Law, State and the International Commuinty, New York, 1939, p. 264.

(٣) كلود ، النظام الدولى والسـلام العالمى ، المرجع السـابق ص ٣٠٤ • وفى نفس المعنى ريتر ، القـانون الدولى العـام ، المرجع السابق ص ٢٦٠ •

المبحث الأول

وسائل التسوية السلمية للمنازعات

ولقد عرف المجتمع الدولى وسائل التسوية السلمية منذ زمن بعيد • وتم اقرار الدول لها فى مؤتمر لاهاى عامى ١٨٩٩ ، ١٩٠٧ • وجاء النص عليها فى عهد عصبة الأمم ، وجاءت المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة أخيرا تذكر تعدادا لها • ويمكن تقسيم هذه الوسائل — بحسب طبيعة المنازعات — الى وسائل سياسية ووسائل قانونية •

أولا : الوسائل السياسية لحسم المنازعات :

تقوم هذه الوسائل على استدعاء طرف ثالث للتدخل فى النزاع ويقوم هو بحسمه غير آخذ فى اعتباره بشكل أساسى الحجج القانونية التى يثيرها الأطراف ، كما أن آراء أو اقتراحات الغير ، لا تلزم الدول الأطراف أبدا • وهنا نجد وسيلتى المساعى الحميدة والوساطة •

تفترق المساعى الحميدة Bons offices عن الوساطة Mediation فى مدى الدور الموكول للطرف الثالث القيام به فى النزاع : فى نطاق المساعى الحميدة يدخل الغير ليلعب دورا غير شخصى ، يساعد على تقريب الأطراف من بعضهم البعض ويتركهم بعد ذلك لحل خلافهم ، دون أن يقترح عليهم مباشرة حلا للنزاع • أما فى نطاق الوساطة ، فان تدخل الغير يكون بشكل أكثر فاعلية : فهو يشترك فى المفاوضات، وقد يضع اقتراحه بشأن طريقة حسم النزاع (تراجع المادة ٥ من اتفاقية لاهاى ١٩٠٧) •

ومع ذلك ففى العمل الدولى لا نلاحظ بسهولة هذا الفارق الدقيق بين المساعى الحميدة والوساطة • والأهم من ذلك أن تدبير

الوسيط يرجع الى الكفاءة الشخصية لهذا الذى يمارسه ، وللضغط الذي تمارسه الدولة المكلفة بالوساطة ٠ لذا جرت عادة الدول حديثا على اختيار أفراد وليس دولا ٠٠ ونجد أن اتفاقية الدول الأمريكية الموقعة فى ٢٣ ديسمبر عام ١٩٣٦ ، قد أقامت نظاما للوساطة بينها عن طريق شخص مستقل يختار من قائمة من الأشخاص تسمى كل دولة من الدول الأعضاء اثنين منهما ٠

وتتفق المساعى الحميدة مع الوساطة فى أنهما وسيلتان اختياريتان سواء فى اللجوء اليها ، أو فى الالتزام بنتيجتهما ٠

ولقد لقيت هاتان الوسيلتان تفصيلا واضحا فى مؤتمرى لاهاى اللذين عقدا فى عامى ١٨٩٩ — ١٩٠٧ حيث خصص لهما سبع مواد فى الاتفاقية الأولى ٠ ومن أهم ما جاء بهذه الاتفاقية أن المساعى الحميدة والوساطة لا يمكن اعتبارهما عملا عدائيا ، كما أنه لا يحول نشوب نزاع مسلح بين الأطراف من استمرار قيام الوسيط بمهمته ٠ وتنتهى مهمة الوسيط عندما يشعره أحد الطرفين بأنه لا يريده ، أو عندما يتأكد من نفسه أن وسائل التوفيق التى اقترحها لم تصادف قبولا (المادة ٥ من اتفاقية لاهاى ١٩٠٧) ٠

ومن أحدث تطبيقات الوساطة ، ما قامت به مصر عام ١٩٧٠ فى التوسط لحسم النزاع الدموى الذى قام فى الأردن بين السلطات الحاكمة وبين منظمات المقاومة الفلسطينية ، وقد عملت مصر فى هذا المجال بالاتفاق مع الدول العربية ، كذلك وساطة الولايات الأمريكية فى الاتفاق بين مصر واسرائيل والتى انتهت بمعاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ ٠

التحقيق : Enquête

يستهدف التحقيق فى الأصل تحديد الوقائع المادية فى نزاع معين ٠ وتلجأ اليه الدول عادة اذا حدث خلاف بينهما

حول حقائق النزاع • ويختـــار المحققون من الأشخاص المستقلين ، وينحصر دور الغير ، أو الطرف الثالث هنـــا فى التوصل الى حقيقة الوضع المـــادى ، تاركين للدول المتنـــازعة استخلاص النتائج التى تترتب عليـــه •

وقـــد شكل مؤتمرا لاهـــاى الأول والثانى لجـــان للتدقيق ، جعل الالتجاء اليهـــا اختياريا ، كما حصر هذا الالتجاء فى المنازعات التى لا تمس شرف الدول ولا مصالحها الحيوية والتى تكون مرتكزة على وجهات نظر مختلفة فى تقـــدير الوقائع •

وقد مارست الجمعية العامة للأمم المتحـــدة هـــذا الأسلوب فى قضية فلسطين واستندت الجمعية العـــامة الى التقرير الذى قدمتـــه لجنـــة التحقيق لهـــا عام ١٩٤٧ ، واعتمدت تقسيم فلسطـــين على أســـاسه (١) •

التـــوفيق :

لم يعرف التوفيق كوسيلة لحســـم المنازعات الدولية الا بعـــد الحرب العالمية الأولى • وقـــد نص عليه فى العـــديد من الاتفاقيات أهمهـــا اتفاقية لوكارنو عام ١٩٢٥ • ويقتصر دور الطرف الثـــالث هنـــا على التدخل فى المنازعات ذات الصـــفة السياسية ، كما يتضمن التوفيق فى العـــادة اتخـــاذ أكثر من اجراء فى نفس الوقت ، فقـــد يتضمن تحقيقا ، ومحـــاولة لاقنـــاع الأطراف بقبول حـــلول معينة للمنازعات • ومثال ذلك أن وسيط الأمم المتحدة فى قضـــية فلسطين اقترح تأليف لجنة توفيق لفلسطين للاشراف على تنفيذ التوصـــيات التى اقترحها ومنها اعادة اللاجئـــين الى وطنهـــم وتعويضـــهم عن ممتلكاتهم ورعاية مصالحهم وايوائهم والاهتمام بمشاكلهم الاجتماعية والاقتصـــادية •

---

(١) يراجع فؤاد شباط ، الحقوق الدولية العـــامة ، المرجع السابق ص ٥٧٣ عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العـــام ، طبعـــة ١٩٦٩ • ص ٤٣٠ وما بعـــدها .

ثانيا : الوسائل القضائية لحسم المنازعات :

يبدو دور الطرف الثالث واضحا فى حل المنازعات القانونية ، بل أنه يكون أقــوى أثرا وأحســم نتيجــة من الوســائل الســـياسية وذلك بسبب أنه ينحصر فى التحكيم وفى التسوية القضائية ، وكلاهما يتمخض عن حكم واجب التنفيــذ • وللأطراف المتنازعة دور أقــوى فى اختيــار الطــرف الثالث الذى يحكم بينهم فى التحكيم ، أما أمام القضاء فالأمر يختلف اذ القضاة معينون سلفا ، ولا يتوقف اختيارهم على ارادة الدول المتنازعة (١) •

المبحث الثــانى

تطوير وسائل التسوية فى ظل التنظيم الدولى

حققت المنظمات الدولية تقدما كبيرا فى مجــال التسوية السلمية للمنازعات ، يمكن أن نتبينه من أكثر من وجه : فقد غيرت الخاصية الرئيسية التى يقوم عليها فى كثير من الأحيان ، وهى خاصية اللجوء الاختيــارى اليهــا • كما تطورت هــذه الأساليب ، وتميزت حقيقة الدور الذى يلعبه الطرف الثالث تجاهها •

فمع تعقد العلاقات الدولية ، ونشأة أنواع من المنازعات لا يعرف فيها الحل القانونى أولا يوجد بسبب نقص القواعد الدولية ، وبسبب وجود منازعات دوليــة من النوع الثورى Conflits revolutionnaires التى تحتاج الى تغيير القانون ، بدأت الحــاجة الى وجــود وسيلة لحســم المنازعات أكثر تنظيما ودائميــة من تلك التى كانت معروفة من قبــل • وقــام التحــكيم الدولى بهــــذه المهمــة فى نطـــاق المنازعات القانونية ، اذ أكمل النقص الذى قــد يوجد فيها ، وخفف الشــدة التى قد يؤدى اليهــا التطبيق الحــر فى بعضها • ولكن دور التحكيم كان محدودا ويكفى أنه لا يتمتع بسلطة سياسية •

---

(١) فى هذا المعنى ابراهيم العنانى ، اللجــوء الى التحكيم الدولى . رسالة ، القاهرة ١٩٧٣ ص ٩ وما بعدها .

وهكذا بدت الحاجة الى تنظيم اللجوء الى الحل القضائى فى اطار أكثر وسعا لحسم المنازعات الدولية كلها ، وهذا يتطلب أطرافا أخرى أو ثالثة لها فى نفس الوقت السلطة والاستمرار لمواجهة الحاجات الأكثر عمومية والأكثر عمقا للمجتمع الدولى : والحل الكامل لكل المنازعات الدولية لا يمكن أن يكون شاملا الا فى اطار المنظمات الدولية (١) .

استطاعت المنظمات الدولية أن تحقق طابع الاستقلال عن ارادة الأطراف ، وطابع الاستمرار . وبالرغم من أنها لم تبتكر كلية وسائل جديدة لفض المنازعات ، الا أنها أضفت عليها تغيرات يمكن أن نعتبرها تحولات ضخمة فى هذا النطاق . فلم يكن من الممكن اقامة نظام قضائى دولى حقيقى الا فى اطار منظمة شاملة ، اذ قد اثبتت التجربة فشل المحاولات التى بذلت لتحقيق هذا الهدف بدون اقامة منظمة شاملة . وكذلك الحلول السياسية للمنازعات الأكثر صعوبة ، وخطر تقدير ملاءمة اللجوء الى القوة المسلحة ، والضمان ضد العدوان يمكن أن يعتبر — مع بعض النجاح — بفضل المنظمات الجديدة ، وعن طريق عملها المتطور فى نطاق حماية حقوق الانسان ، والتوزيع الأفضل للثروة ، أصبحت المنظمات الدولية الأدوات الوحيدة التى يمكنها أن تستبعد ببطء الأسباب البعيدة للمنازعات الدولية ، والتى يؤدى اهمالها فى مجتمع غير منظم الى اللجوء الى الحرب .

تنظيم المنازعات فى عهد عصبة الأمم :

وقد بدأ عنصر تنظيم الالتجاء الى الوسائل السلمية فى عهد عصبة الأمم ، اذ قد ألزم العهد الدول التى تقوم بينها منازعات الى الاستعانة بالغير فى حسمها ، فقد ألزمها بالاتجاه الى التحكيم أو التسوية القضائية ، أو بعرض الأمر على مجلس العصبة (٢) .

---

(١) بول ريتر ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص .

(٢) نصت المواد من ١٢ الى ١٥ على قواعد حل المنازعات بالطرق =

وقد جرت فى فترة قيام عصبة الأمم العديد من المحاولات التى تداول اجبار الدول على عرض كافة منازعاتهـا اما على المحـكمة الدائمة للعدل الدولى اذا كانت المنازعات قانونية ، أو على التوفيق أو التحكيم اذا كانت المنازعة سياسية • ونذكر من ذلك بروتوكول جنيف الذى عقـد عـام ١٩٢٤ ، وألزم الدول بقبول الاختصاص الالزامى لمحـكمة العدل الدولية ، ووضع نظاما آخـر لكى يعرض على التحكيم أو مجلس العصـبة كل نزاع لا يخضـع للمحكمة (١) ، وكذلك اتفاقات لوكارنو ، والتى احتوت على نماذج لأربعـة اتفاقات تتصـل بالتوفيق والتحكيم ، وافقت عليهـا بعض الدول ، وأوصت العصـبة الأعضاء باختيار احداها • وتسـتهدف هـذه المحـاولات

=

السلمية فقررت المـادة ١٢ أن اعضاء العصبة يوافقون على انه اذا نشـأ اى نـزاع دولى من شأن اسـتمراره أن يؤدى الى احتكاك دولى على أن يعرضوا الأمر على التحكيم أو التسوية القضائيـة أو التحقيق بواسـطة المجلس ، ويوافقون على عدم الالتجاء الى الحرب بأى حال قبل انقضـاء ثلاثة شـهور على صـدور قرار التحكيم أو الحـل القضـائى أو تقرير المجلس ، وتكلمت المـادة ١٣ عن المنازعات القانونية وانواعها وقـررت ضرورة عرضها على محكمة العدل الدوليـة . وتتحدث المـادة ١٤ عن تنظيم المحكمة وولايتها .

أما المـادة ١٥ فهى تتحدث عن اختصاص مجلس العصبة وجمعيتهـا العمومية فى نظر المنازعات الدوليـة ، وقـد جاء بالفقرة ٣ منها أن المجلس يبذل قصارى جهده للوصول الى تسـوية للنزاع ، واذا لم تكلل هـذه الجهود بالنجاح ، ينشر بيان يشـتمل على الواقع والتفسيرات المتعلقـة بالنزاع وشروط التسـوية التى يـرى المجلس انها عادلة . وقـد فرقت المـادة بعد ذلك بين حالة موافقة اعضاء المجلس على تقريره (فيما عـدا أطراف النزاع) بالاجمـاع أو بالأغلبية : وفى الحـالة الأولى يوافـق الأعضاء على عدم الالتجـاء الى الحرب ضـد اى طرف فى النزاع يكون قـد نـزل على التوصيات الواردة فى التقرير . أما فى الحـالة الثانيـة فيحتفظ اعضاء العصبة لأنفسهم بالحق فى اتخاذ اى عمـل يرونه ضروريا لحفظ الحق والعـدل .

(١) لم يلق هـذا البروتوكول نجـاحا وسقط بعد أن انضمت اليـه العـديد من الدول . يراجع محمود سامى جنينة ، القانون الدولى العـام ص ٤٨ .

جميعها تلافى العيوب التى وردت بعهد العصبة ، والتى تبرز فى حالة عدم الموافقة بالاجماع على ما يراه مناسبا للتسوية ، اذ ترك الأمر للدول لتتصرف حسبما تشاء بعد ذلك ، بما فى ذلك اللجوء الى الحروب .

حسم المنازعات فى ميثاق الأمم المتحدة :

أما ميثاق الأمم المتحدة فقد كان حاسما فى موقفه من حل المنازعات بالطرق السلمية . فقد جاء ببنود الميثاق ما يفيد اعتباره أحد أهداف المنظمة الدولية (١) . كما جاء بالمادة ٢ فقرة ٣ من الميثاق « أن جميع أعضاء الهيئة يفضون منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية » .

وجاءت المادة ٣٣ بحكم خاص بالمنازعات التى من شأنها تعريض السلم والأمن الدولى للخطر ، فأوجبت على أطراف النزاع — حتى لو لم يكونوا أعضاء فى الأمم المتحدة — أن يلتمسوا حله بادىء ذى بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو بالالتجاء الى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها » .

ويؤكد هذا النص دور الغير فى حل المنازعات الدولية ، ويطلب من أطراف أى نزاع أن يلجأوا الى وسيلة من وسائله قبل عرض الأمر على المنظمة الدولية . واذا أخفقوا فى ذلك ، يجب عليهم أن يعرضوا الأمر على مجلس الأمن « المادة ٣٧ » . ولقد أعطى الميثاق مجلس الأمن من السلطات ما يمكنه من مواجهة المنازعات كوسيط بين الأطراف .

---

(١) مقاصد الأمم المتحدة هى : حفظ السلم والأمن الدوليين ، وتحقيقا لهذه الغاية تتخذ الهيئة ، وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادىء العدل والقانون الدولى ، لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى الى الاخلال بالسلم او لتسويتها .

وهكذا طور التنظيم الدولى الالتجاء الى الغير لفض المنازعات وجعل الدول الأخرى مسئولة ، سواء من خلال المنظمة الدولية أو من خارجها عن المنازعات التى تعرض السلم الدولى للخطر ، وألزمها بالتدخل فيها • ووضع — بمعنى آخر — مبدأ وجوب حل المنازعات بالطرق السلمية •

وهكذا لم يعد يجادل أحد الآن فى أن الالتزام بمحاولة التسوية السلمية للنزاع ، صارت مبدأ قانونيا ملزما • فضلا عن هذا الالتزام الذى فرضته نصوص الميثاق على كافة الدول (١) ، نجد اهتماما كبيرا به فى العمل الدولى • وتجعل النظرية السوفيتية منه ركنا جوهريا فى نظريتها عن التعايش السلمى : ويقول الفقه السوفيتى فى جملته بالزامية مبدأ التسوية السلمية للمنازعات (٢) • كما أن الدول الجديدة قد جعلته من الأسس التى تلتزم بها فى علاقاتها الدولية (٣) • ونجد الكثير من المعاهدات الدولية تقترن بالتزام الدول الموقعة عليها بحل المنازعات التى تنجم ، بالطرق السلمية • وقد طورت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات هذا المبدأ

---

(١) اعطى ميثاق الأمم المتحدة للدول غير الأعضاء فى المادة ٣٥/٢ الحق فى ان تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى اى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقدما التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق كما أعطى الميثاق للجمعية العامة فى المادة ١٤ حق الايصاء بتسوية اى موقف قد يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر ، تسوية سلمية . ذلك بالاضافة الى نص المادة ٦/٢ التى نصت على انه تعمل الهيئة على ان تسير الدول غير الأعضاء فيها على هدى هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين •

(٢) يراجع فى ذلك Tunkin ، فى بحث له بعنوان

Peaceful Coexistences and International Law, Mosco 1969, Zadorozhny, peaceful Coexistence, Mosco 1969,

(٣) ورد هذا المبدأ ضمن المبادىء التى قررها مؤتمر باندونج عام ١٩٥٥ •

وفرقت بين نوعين من المنــازعات التى تنتج من تطبيق المعــاهدات وفرضت على الدول فى النــوع الأول الالتجاء الى محــكمة العــدل الدولية لفض النزاع ، وعنيت بتنظيم هيئة للتسوية ألحقتها بمنظمــة الأمم المتحدة . وجعلت للسكرتير العــام دورا فى تشكيلها ، وأعطتها الاختصاص بالنظر فى النوع الثانى من المنازعات . وكل ذلك يحملنا على تأكيد الزامية هــذا المبدأ — مبدأ الالتجاء — وان كان الالتزام بالنتيجة التى تنتهى اليها هــذه الوسائل لا يدخــل دائرة الالتزام القانونى فى كثير من الحالات (١) كما أن الدول قــد لا تنجح دائما فى الوصول الى حل عن هذا الطريق .

اختصاصات كل من الجمعية العــامة ومجلس الأمن فى حســم المنــازعات :

فى مثل هــذه الأحوال يبدو دور التنظيم الدولى الواضح فى حل المنازعات بالطرق السلمية . وينبغى أن نؤكد أن الدول لا تلجأ الى الأمم المتحدة الا فى حــالة اســتنفاذ وســائل التسوية السلميــة خارجهــا (٢) .

---

(١) يراجع فى هــذا المعنى دراسة لنــا عن مؤتمر فينــا وتســوية المنازعات بالطرق السلمية بالمجلة المصرية للقــانون الدولى عــام ١٩٦٩، ص ٢٤٩ وما بعــدها .

(٢) يقــوم هــذا الحكم على اساس أن الدول ينبغى عليها أن تختار الوسيلة المناسبة لحل منازعاتها بالطــرق السلميــة . فهنــاك العــديد من المنازعات التى قــد تنشب بين الدول وتســتمر سنوات طويلة دون أن يكون فيها تهديد للسلم بصفة جوهرية ، ومثل تلك المعاهدات ينبغى أن تبعد عن المنظمة الدوليــة . فالى المدى الذى نكون فيــه هــــذه الدول مســتعدة لحــــل منازعاتها عن طــريق الدبلوماســية المبــاشرة ، أو باخضاعها للوساطة أو التحكيم ، فان المنظمة لن تحتــاج الى التدخل . أما اذا كانت الدول غير مستعدة أو غير قادرة على ان تحــــل منازعاتها بهــذه الطريقة ، فانها تلتزم فى هذه الحالة بأن تحيل النزاع الى المنظمــة الدوليــة » .

وقد أعطى الميثـاق لكل من الجمعيـة العـامة ومجلس الأمن اختصاصات فى هذا الشأن ، وأساس توزيع الاختصاص بينهما هـو أهمية النزاع وصلته بالسلم والأمن الدوليـين فاذا كان النزاع على نحـو من الأهمية ، بحيث كان من الواضح تعريضه السـلم الدولى للخطر ، فان الاختصاص ينعقد فيـه لمجلس الأمن ، أما المنـازعات الأقل أهمية ، فتنظرها الجمعية العامة . فالجمعية العامة — رغم أن لها أن تنظر فى أية مسألة لها صلة بحفظ السـلم والأمن الدوليـين — الا أنه اذا كانت المسألة تحتاج الى اتخاذ عمل ما ، فانها تحيلها الى مجلس الأمن (المـادة ٢/١١) كما أن الجمعية تسترعى نظـر المجلس الى الأحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (٣/١١) . وليس لهـا عندما يباشر مجلس الأمن الوظائف التى رسمت فى الميثاق — أن تقدم أية توصية فى شأن النزاع ، الا اذا طلب منها ذلك مجلس الأمن (م ١٢) (١) أما المجلس فقد أوجبت نصوص الميثاق على الدول عرض المنازعات الخطرة عليه (م ١/٣٣)، كما أعطته الحق فى أن يفحص أى نزاع أو موقف قـد يؤدى الى احتكاك دولى أو قـد يثـير نزاعا لكى يقرر ما اذا كان اسـتمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين (م ٣٤) . وللأمين العـام وللجمعية العـامة كما أن الدول الأعضاء أو غير الأعضاء أن ينبهوا مجلس الأمن الى أية مسألة قـد

=

Russell يراجع فى مؤلفـه
A History of the United Natios washington 1958, p. 279.

وايضا كلود ، النظام الدولى والسـلام العـالمى ، ص ٣١٦ وما بعدها .

(١) لا يمنع هذا الحظر الجمعية العـامة من مناقشـة المسألة على الا تتخذ قرارا بشأنها .

(٢) راسل ، تاريخ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٧٠ . وهناك اختصاص عام للجمعيـة العامة فى حـل المنازعات بالطرق السلمية نصت عليه المـادة ١٤ من الميثاق عندما قررت انه « .. للجمعية العامة ان توصى باتخاذ التدابير لتسـوية اى موقف مهما يكن منشـؤه تسـوية سـلميـة متى رأت ان هـذا الموقف قـد يضر بالرفاهية العـامة أو يعكر صـفو

=

تهدد حفظ السلم والأمن الدولى (يراجع المواد ٩٩ ، ١١ ، ٣٧ ، ٣٥ من الميثاق) • فمجلس الأمن لا يتدخل بصفة توفيقية الا فى المنازعات التى توصف بأنها تهدد السلم والأمن الدوليين ، وهو يملك اختصاصا كبيرا فى هذا الشأن فهو يملك المبادأة بفحص المنازعات لتقرير توافر هذه الصفة فيها • وللجهات التى ذكرناها أن تنبه الى هذه الأحوال (١) •

ولقد أعطت المادة ٣٦ من الميثاق لمجلس الأمن — فى أية مرحلة من مراحل النزاع الموصوف بما ذكر « أن يوصى بما يراه ملائما من الاجراءات » أى أن له أن يوصى بحل موضوعى للنزاع •

وتضع المادة (٣٥/٣) التزاما على مجلس الأمن مؤداه أن يلتزم — وهو يقدم توصياته لحل النزاع بين الأطراف — بأن يراعى أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع بصفة عامة — أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا للنظام الأساسى لهذه المحكمة •

ونلاحظ فى النهاية أن التوصيات التى تصدر من مجلس الأمن

= العلاقات الودية بين الأمم .. » والهدف من هذه المادة تمكين الجمعيه العامة من المشاركة فى تسوية بعض المواقف الدولية التى تجد الدول صعوبة فى حلها . وهى مواقف لا يمكن اعتبارها منازعات دولية او تهدد السلم والأمن الدوليين ، ومع ذلك فان تركها بدون حل سلمى قد يضر بالعلاقات الودية بين الدول . يراجع مؤلف حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، السابق ص ١٤٥ .

(١) هذا مع ملاحظة ان لمجلس الامن ان يعمل بصفة اخرى كوسيط بين الأطراف « اذا طلب جميع أطراف نزاع دولى ان يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا م (٣٨) . ولا يشترط فى هذه الحالة ان يكون من شأن النزاع تعريض السلم او الأمن للخطر ، وذلك لأن توسط المجلس لتقديم توصية لأطراف النزاع نتج من اتفاق جميع المتنازعين على رفع النزاع اليه . حافظ غانم ، المرجع السابق ص ١٨١ .

أو من الجمعية العامة ليس لهـا قـوة الزامية ، بل هى مجرد توجيه أو وساطة ، لا تلتزم الدول بتنفيذها • ومع ذلك فاذا استمر النزاع وكان من شأنه أن يعرض السلم والأمن للخطر ، فان المجلس يتدخل بصورة أخرى ، تتخذ قراراته فيها صفة الالزام على ما سنوضح بعد قليل فى اطار منهج الأمن الجماعى :

تقـدير :

نستطيع أن نصف هـذا المنهج بأنه منهـج يعتمد أساسا على سياسة تهدئة التوترات التى تخلقها المنازعات فى بدايتها ، واعطاء فرصة للدول لكى ترى الحقائق بنظرة واقعية ، وبعد فترة من التمهل ، والتحقق •

ونستطيع أن نقول أنه وسيلة ناجحة فى معظم الأحيان ، فنحن نحتاج الى تطوير الوسائل واصطناع السبل القادرة على التشبث بحل الخلافات • والمعينة على حل المنازعات التى تهـدد باحداث حروب لا ضرورة لها ، وبالتالى يمكن تلافيها •

ولكن يعيب هذه الوسيلة أنها لا تصلح وحدها لمواجهة مشكلة الحرب ، فالحرب ليست مجرد أداة من أدوات التسوية تصطنع • لأن الناس الغاضبين تبلغ بهم الاثارة والكبر حدا كبيرا بحيث لا يستطيعون البحث عن مخرج آخر • ان نوع الحرب الذى يتحدى بشكل خطير غريزة البقاء عند الانسان هى تلك التى تمثل خطة سياسية مقصـودة عامدة أو هجوما مدبرا ومحسوبا على أسس النظام الدولى الراهن • هنا لا تكون المشكلة عرضا بسيطا لعداوة أساسية ، ولا يمكن تحديدها أو وصفها على أنها مجموعة منازعات ، كما لا يمكن ازالتها أو محوها بحل المنازعات • كما أن هـذا المنهج جعل الأمم المتحدة تفترض أنه بالنسبة للمشكلات الشائعة التى لا حل لها ، من المفيد أن تطيل الى أجل غير مسمى شرعية التدابير السلمية المؤقتة • فالمنظمة تترك لجان التحقيق والتوفيق معلقة الى

أجل غير مسمى ، وتدعها تعمل فى ميدان النزاع ، وهى لا تحرز شيئا الا أن ترمز الى عزم الأمم المتحدة وتصميمها على وجوب عدم خرق النظام ، وذلك وفقا للفكرة التى أعلن عنها هنرى كابوت لودج عندما قال لأعضاء الأمم المتحدة « ان بعض الأشياء لا يمكنكم أن تحلوها الآن ، ربما بعد عشر سنوات يكون فى وسعكم حلها ، ولكنكم لا تستطيعون ذلك الآن ، وأحسن ما فى وسعكم هو أن تمطوها مطا وتمدوها مدا وتجروها جرا ، وتداوروها وتسايروها ، وبهذه الطريقة لا يطلقون النار على بعضهم البعض الآخر ، وهذا هو الكسب الكثير الواضح » .

وأقرب مثال يوضح لنا ذلك مشكلة فلسطين ، والشرق الأوسط ، فأساس المشكلة الفلسطينية هو أن اسرائيل تعد خطة مدبرة للتوسع على حساب الدول العربية ، ومن ثم فهى كلما تجد الفرصة سانحة لها ، تدبر الهجوم وتخرق الأمن وتكتفى الأمم المتحدة بالأمر بوقف اطلاق النار ، وتحاول أن تسوى النزاع بالطرق السلمية ، وتطيل أمد النزاع . وقد أرسلت يارنج وسيطها الذى جاب منطقة النزاع مرات عديدة بين الدول المتنازعة ، ثم قدم تقاريره الى الأمم المتحدة ، ولكن شيئا لم يحدث . وقد ظل وقف اطلاق النار مستمرا ، وكلما هم طرف بخرقه حتى الآن تدخلت الأمم المتحدة لتأمر بوقف اطلاق النار . ولم يكن ذلك يستمر طويلا فقد كانت الدول العربية تشعر بالظلم وتتحين الفرص للتغلب عليه . ولذا انطلقت فى السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ لتطرد المعتدى من أراضيها ، واستخدم العرب أسلحة متعددة ضد عدوهم وتدخلت الأمم المتحدة من جديد ولكن لم تنجح حتى الآن فى وضع حل نهائى للمشكلة ، بل لعل موقفها السلبى من هذه المشكلة هو الذى أدى الى تعقد الموقف أكثر فى الشرق الأوسط وجعل مصر واسرائيل والولايات المتحدة تلجأ الى حل المشكلة خارج نطاق الأمم المتحدة بل وتم تشكيل قوات متعددة الجنسيات لا تتبع الأمم المتحدة بما يمثله ذلك من خطر على الموقف المصرى .

والواقع أن نجاح الأمم المتحـدة فى حل أية مشكلة أو فشـلها يتوقف على العديد من العوامل أهمها :

١ — مدى التفاهم القـائم بين الدول الكبرى بصـدد المنازعه القائمة ، ومدى علاقتها بأطراف النزاع • فالأمم المتحدة قد نجحت دائما فى حل المشاكل التى وقفت الدول الكبرى منها ، موقف الحياد • مبديه استعدادها للتفاهم من أجل الوصول الى حل للمشكله (١) • أما انحياز دولة من الدول الكبرى الى أحد جانبى النزاع ، فمعناه فشل الأمم المتحدة فى حل هـذا النزاع • ولعـل وقوف الولايات المتحـدة الأمريكية فى صف الجـانب الاسرائيلى هو السبب فى عدم الوصول الى حل عادل لمشكلة الشرق الأوسط حتى الآن •

٢ — مدى ارتباط النزاع بالمصالح الحيوية للدول ، فكلما اتصل النزاع بمسائل تحـرص عليها الدول ، وترتبط بسيادتها كما لو كان متعلقا بالحدود ، أو الاختصاص ، صـعب حل النزاع ، والعكس صحيح •

٣ — مدى معرفة الرأى العـام العـالمى بابعاد النزاع وبوجه الحق فيه ، ويتوقف ذلك على مدى قدرة أصـحاب النزاع على التعبير عنه ، وكسب المؤيدين له •

٤ — مدى استعداد الطرفين المتنازعين لحسم نزاعهما بالطـرق السلمية ، اذ قـد لا يكون لدى الطـرفان أو أحدهما رغبة فى حسـم النزاع اما خوفا من القوى الضاغطة فى شعبها أو لرغبتها فى استمرار النزاع للكسب السياسى أو المـادى على حسابه •

---

(١) محمد سـامى عبد الحميد ، المنظمـات الدوليـة ، ص ٣٧٢ ، ويضرب مثالا لذلك بمشكلة ايريان الغربيـة .

الفصـــل الثـــانى

منهج الأمن الجمـــاعى

قلنـــا ان الدول عندما وضعت ميثاق الأمم المتحدة — ومن قبله عهد عصبة الأمم — كانت تستهدف منع الكوارث المحققة التى تصيبها من ظاهرة الحرب • ولقـــد كان المنهج الأول الذى قصد به واضـــعو الميثاق تفادى هذه الظاهرة الخطيرة هو منهج التسوية السلمية للنزاع، وهو منهج يعتمد — على حد تعبير البعض — على الاقناع والاستمالة الى تحكيم العقـــل لتلافى الخسائر المهـــددة للمصلحة القومية الذاتية وهى تفترض — على الأقل لأسباب تكنيكية — الالتباس فى تقـــدير الصـــواب فى موقف معين ، وتتـــلافى من ثم الحـــكم الابتدائى على القيم الأدبيـــة لموقف كل من الفريقين المتنازعين ، ومن ثم تـــمارس الضغط عن طـــريق هـــذه الوسائل السلمية — على الفريقـــين على الســـواء — لاتخـــاذ مواقف أخلاقية تفضى الى حـــل يرتضـــيانه • وقـــد سبق أن قلنـــا أن هـــذه الوسيلة لا تواجه كافة أنواع المنازعات وأن الأمور قـــد لا تكون دائما بهذه البساطة ، ومن ثم كثيرا ما تفشل وسيلة حسم المنـــازعات بالطرق السلمية • وهنا لم يشـــأ واضـــعو الميثاق أن يتركوا الأمر بدون حـــل ، وأخذوا بمنهج الأمن الجماعى • فما هو مفهوم هـــذا المنهج ؟

فى المجتمعات الداخلية يقوم تنظيم ســـلطة الحـــكم على أساس أن تتولى السلطة القضائية النظر فى المنازعات التى تدور بين الأفراد ، وتحســـمها بحـــكم ملزم يستطيع الطرف المضرور أن يعتمـــد على السلطة التنفيـــذية فى تنفيذه ، وبالتالى يتحقق له حسم النزاع • كما أن الســـلطة التنفيذية تنظم على النحـــو الذى يحمى الأمن الداخلى للفرد وللأسرة من أى شخص آخر قـــد تسول له نفســـه الاعتداء على حقوق الغير • ومن المتصور أن نجـــد نفس الظاهرة فى المجتمع الدولى • قـــد تكون هناك دولة راغبة — لسبب أو لآخر — فى التوسع

واحتلال الأراضى الخاصة بالدول المجاورة ، وقد تعتدى على حقوق رعايا الدول الأخرى فى أرضها ، وقد تستخدم نفوذها للضغط على الشعوب الأخرى .. الخ . فماذا يفعل المجتمع الدولى حيال هذا النزوع ؟ من الواضح أن أية وسيلة سلمية قد لا تنجح فى وقف الرغبات التوسعية لهذه الدولة . ومن ثم فلابد من أن يتضامن المجتمع الدولى فى كبح جماح هذه الدولة المعتدية ، ولو باستخدام القوة العسكرية للدولة المضرورة ، وللمجتمع الدولى بالتبعية ، فكيف يمكن أن نتصور صورة هذا التضامن ؟ ان المجتمع الدولى لم يصل بعد الى مرحلة الدولة العالمية ، ولو وصل الى ذلك لأمكن القول بأن السلطة العليا التى تعلوه بامكانها أن تفرض العقاب على المعتدى ، بما لها من قوة وسلطان ، ومن ثم فمفهوم الأمن الدولى يبتعد عن فكرة الدولة العالمية ، ولذلك فلقد قيل بأن الأمن الجماعى « نزل فى منتصف الطريق بين النقاط الطرفية للفوضى الدولية وبين الحكومة العالمية . فاذا سلمنا بأن الفوضى الدولية أصبحت أمرا لا يحتمل ، وأن الحكومة العالمية ما زالت – على الأقل فى المستقبل القريب – أمرا بعيد المنال ، أمكننا أن نتصور الأمن الجماعى كبديل بعيد بعدا كافيا عن الفوضى ، ثم أنه بعيد بعدا كافيا عن فكرة الحكومة العالمية بحيث يمكن تدقيقه (١) .

المبحث الأول

الحالات التى يعمل فيها المنهج

يعتبر نظام الأمن الجماعى – على نحو ما أوضحنا – أداة متخصصة من أدوات السياسة الدولية ، يقصد به فقط تحريم الاستعمال التعسفى والعدوانى للقوة ، وعلى ذلك فلا يتدخل مجلس الأمن بمقتضى الفصل السابع ، الا فى حالات تهديد السلم ، أو الاخلال به ، أو وقوع العدوان . فلا يمكن استخدام تدابير الأمن الجماعى

---

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٣٤٧

لضمان احترام كل الالتزامات القانونية التى يفرضها الميثاق على الدول ، وانما يقتصر ذلك على مواجهة الاجراءات العسكرية التى قد تلجأ اليها الدول مخالفة للالتزامات التى يفرضها عليها الميثاق •
الميثاق •

ومع ذلك فمن المسلم به أن حالات تهديد السلم أو الاخلال به لم تعد تقتصر على استخدام القوة المسلحة بالمعنى التقليدى ، بل تعدت ذلك الى حالات أخرى • فالفقه يسلم اليوم بأن استمرار استعمار أقاليم أخرى ، وعدم السماح لأهلها بحق تقرير المصير وكذلك حالات التفرقة العنصرية التى تمارسها بعض الدول الاستعمارية أو الامعان فى مخالفة حقوق الانسان ، اعتبر ذلك كله الآن من الحالات التى تهدد السلم ، بل اعتبرت جرائم ضد الانسانية • ولعل ما يوضح لنا ذلك القرار الذى أصدره مجلس الأمن فى ٢٠ نوفمبر عام ١٩٦٥ ملزما فيه الدول الأعضاء بقطع المواصلات الجوية والعلاقات الاقتصادية مع روديسيا الجنوبية ، وذلك لاقامتها حكومة عنصرية من جانب واحد • وكذلك أصدرت الجمعية العامة عدة قرارات توصى فيها باتخاذ تدابير غير عسكرية لمواجهة حالات اعتبرتها تهديدا للسلم مثل القرار الصادر منها فى ١٢ ديسمبر عام ١٩٤٦ والذى أوصت فيه الدول الأعضاء بأن تسحب سفراءها من مدريد ، وأقرت فيه مبدأ ابعاد أسبانيا تحت حكم فرانكو من المساهمة فى المنظمة الدولية ، وكذلك فى المؤتمرات وفى مختلف الأنشطة الدولية الأخرى • وكذلك التوصية التى أصدرتها فى عام ١٩٦٢ وأوصت فيها الدول الأعضاء بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اتحاد جنوب أفريقيا وبغلق أقاليمها فى وجه سفن وطائرات هذه الدولة ، وبمقاطعة بضائعها وأية صورة من صور التعامل معها (١) •

---

(١) راجع فى التفاصيل ، شارمرز ، قانون التنظيم الدولى ج ٢ ص ٥٨١ •

ومن ناحية أخرى فقد تطور معنى العدوان على نحو جعله لا يقتصر على الاستخدام المباشر للقوة ، بل جعله يشمل أيضا التدابير التى لا تتضمن القوة المسلحة ، أو ما يطلق عليه فى الفقه الدولى « العدوان غير المباشر » indirect aggression وقد عرفت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا العدوان بأنه « كل عدوان يرتكب بصورة غير علنية ومهما تكن الأسلحة المستخدمة فيه ، أو يأخذ شكل التحريض على حرب أهلية فى دولة أجنبية ، أو يرتكب بأى شكل آخر ، يعتبر جريمة من الجرائم العظمى المرتكبة ضد سلم وأمن البشرية (١) » •

كما يعترف العديد من الفقهاء الآن بأن العدوان الاقتصادى يعد بدوره صورة من صور العدوان المحرمة • وينصرف هذا العدوان الى التدابير الاقتصادية المتخذة من قبل دولة من الدول ضد الاستقلال السياسى لدولة أخرى بغرض السيطرة عليها وحرمانها من منابع ثرواتها الاقتصادية ، وبشكل يؤثر على التبادل التجارى الدولى ، ويعرض أمن وسلامة الدولة للخطر (٢) •

وهكذا نرى أن مفهوم الأمن الجماعى لم يعد يقتصر على حالات مواجهة القوة بمعناها المباشر ، وانما أصبح يشمل أيضا صور انتهاك الالتزامات الدولية الأخرى ذات التأثير المهدد للسلم أو المخل به • والواقع أن هذا التطور يرتبط بتطور آخر حدث حول معنى استخدام القوة المحظور قانونا • فالى جانب تسليم الفقه بأن المادة ٢ فقرة ٤ تصرف الى حظر كل صور استخدام القوة بشكل مطلق ، يسلم جانب كبير منه الآن بأن الحظر يشمل

---

(١) القرار رقم ٣٨٠/٥ والصادر فى ١٧ نوفمبر عام ١٩٥٠ •

(٢) A. Tomas, The concept of aggression in international law, Southern Methodist Uuiversity Press, 1972, p. 3 F.

أيضا كل صور الضغط بمـا فى ذلك تلك التى لهـا خاصـية سياسية أو اقتصـادية •

المبحث الثـانى

السلطات المخولة لمجلس الأمن وللجمعية العامة لتنفيذ المنهج

يعطى نظام الأمن الجماعى سلطات فعالة لمجلس الآمن لكفالة حماية النظـام الدولى ، ومنـــع أية محـاولة للاخـلال به أو لتهديد السـلم •

وقد جاءت المـادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة تقرر هذه السلطات بقولهـا « يقرر مجلس الأمن ما اذا كان قـد وقع تهـديد السـلم أو اخلال به ، أو كان ما وقـع عملا من أعمال العـدوان • ويقـدم فى ذلك توصياته ، أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المـادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثـاق لحفظ السـلم والأمن أو اعادته الى نصـابه » •

وعلى ذلك فهذا النص يعطى لمجلس الأمن فى حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العـدوان أن يختار أحـد التدابير الآتية :

١ ــ التدابير الوقتيـة :

تحدثت المـادة ٤٠ من ميثاق الأمم المتحـدة عن هـذه التدابير بقولها « منعا لتفاقم الموقف ، لمجلس الأمن ــ قبل أن يقدم توصياته ــ أو يتخـذ التدابير المنصوص عليها فى المـادة ٣٩ ، أن يدعو المتنازعين، للأخـذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ، ولا تخـل هـذه التدابير المؤقتـة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم •

(1) Sahovic : Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation : Yogosla in 1969, p. 5. FF.

وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه » ٠

وتستهدف هذه التدابير المؤقتة — على ذلك — منع تفاقم الموقف ، دون أن تؤثر على مراكز الخصوم ٠

كما تتعدد صور هذه التدابير ، فقد يامر مجلس الأمن بوقف اطلاق النار ، على نحو ما رأينا فى القرار رقم ٣٣٨ الصادر عام ١٩٧٣ فى مشكلة الشرق الأوسط ، حيث دعا المجلس الأطراف الى وقف كل الأعمال القتالية ٠ وقد يكون أمرا بانسحاب قوات أجنبية من احدى مناطق النزاع ، وقد يحظر على الدول ادخال مواد حربية فى منطقة نزاع ٠٠٠ الخ ٠

الفصل بين القوات : تطبيقه فى منطقة الشرق الأوسط :

ويمكن أن ندخل فى هذا القبيل الأمر بالفصل بين القوات المتحاربة على نحو ما تحقق فى حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بين الدول العربية واسرائيل ، فقد أقر مجلس الأمن فى القرارين رقمى ٣٣٩ ، ٣٤٠ مبدأ وجود قوات طوارىء دولية فى منطقة الشرق الأوسط ، وجعل من بين اختصاصها تحقيق الفصل بين القوات المتحاربة ٠ ويعتبر هذا الفصل من قبيل التدابير العسكرية الوقتية التى تحدث فى ميدان القتال لأغراض انسانية ، وقد يتفق عليها الأطراف ، ويمكن أن يأمر بها مجلس الأمن أو الجمعية العامة ٠

وقد تم الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية فى أعقاب حرب السادس من أكتوبر بمقتضى قرار من مجلس الأمن كما ذكرنا ، كما وضعت التفصيلات من جانب الأطراف وبتوسط الدول الكبرى ، وتحت اشراف مجلس الأمن ، وتم ابرام اتفاقية حول هذه الأسس وقع عليها الأطراف المتحاربة عن طريق ممثليهم العسكريين ٠

٢ ـ التدابير غير العسكرية :

خولت المـادة ٣٩ من الميثاق لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المـادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السـلم والأمن الدوليين أو اعادته الى نصابه •

ولقـد تحدثت المـادة ٤١ عن التدابير غير العسـكرية ، وقـد جاءت تقول : « لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيـذ قراراته ، وله أن يطلب الى أعضـاء « الأمم المتحـدة » تطبيق هذه التدابير ، ويجـوز أن يكون من بينها وقف الصـلات الاقتصـادية والمواصلات الحـديدية والبحرية والجـوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليـا وقطع العلاقات الدبلوماسية » •

وواضح أن هـذه المـادة تضرب أمثلة فقط لمـا يمكن أن يعتبر تدابير غير عسكرية ، ولا تحصرها بالتالى •

والواقع أن وسيلة التدابير غير العسـكريه ، تعتبر من الوسائل المستحدثة فى القـانون الدولى • وربما طبقت لأول مرة من جانب الصـين ضـد الولايات المتحـدة الأمريكية عام ١٩٠٥ حيث قاطعت البضائع الأمريكية ردا على قفـل اقليم الولايات المتحـدة الأمريكية فى وجه المهاجرين الصينيين • وقـد أثبتت الحربان العالميتان أهميـة هـذا السلاح ـ وخاصة فى الزاوية الاقتصادية ـ وانه ما من دولة مهما عظـم شأنهـا وكثرت مواردها ، يمكنها أن تقـاوم مقاطعـة اقتصـادية منظمة تشترك فيهـا عـدة دول • وأجاز القانون الدولى التقليـدى اتخاذ هـذه التدابير اذا كان القصـد منها الرد على عمل غير ودى أو غير مشروع •

ولقـد أثر التنظيم الدولى فى فكرة المقاطعه الاقتصادية من ناحية أخرى ، هى أنه تنبـه الى خطورتها وجعلهـا من بين تدابـير الأمن

الجمـاعى الذى يمكن الالتجاء اليهـا لفرض عقـوبات على الدول المعتـــدية .

وقـد جاء النص على هذه التدابير فى المـادة ١٦ من عهد العصبة التى قررت أن الدولة التى تلجأ الى الحرب اخـلالا بالتزاماتها فى العهـد ، الخاصة بفض المنازعات بالطرق السلمية تعتبر كأنما قامت بعمل حربى ضـد الدول الأعضاء فى العصبة وتعهدت الدول الأعضاء أنه فى حالة حصول الاخلال المذكور تقـوم .

(أ) بقطع كل علاقة تجارية أو مالية مع الدولة المخلة .

(ب) بتحريم كل اتصال بين رعاياها ورعايا الدولة المخلة .

(جـ) بمنع كل اتصال مالى أو تجارى أو شخصى بين رعايا الدولة المخـلة وبين رعايا الدول الأخـرى سواء أكانت أعضـاء فى العصبة أم غير أعضاء .

وواضح من هذه الفقرة أن الاشتراك فى الجـزاء الاقتصـادى واجب على كل دولة عضو فى العصبة — بمجرد أن يثبت لها حصـول الاخلال ، وفى هـذا يختلف الجزاء الاقتصادى عن الجزاء الحـربى الذى يجب أن تأمر به المنظمة ، الدول .

والواقع أن الجزاء الاقتصادى من أهم الجزاءات التى يمكن أن توقـع على دولة مخلة ، ومن أمضى الأسـلحة التى يمكن أن توجـه ضـدها . كما ذكرنا . لهذا وجه واضـعو عهد العصبة اهتمامهم الى هـذا الجزاء وحـددوا أشكاله وجعلوا القيـام به واجبا على الدول الأعضـاء لحمل الدولة المخلة على احترام التزاماتها . وقـد جعلوه الجزاء الأصلى ، وجعلوا العمل العسكرى جزاء ثانويا غير محتمـل توقيعه ، وغير مؤكدة نتيجته .

ويلاحظ أنه فيما يتعلق بالجزاء الاقتصادى ، نجد الدول الأعضاء

فى العصبة هى صاحبة الشأن ، كل فيما يخصها ، فى تقدير ما اذا كان قد وقع أم لم يقع اخلال يستدعى توقيعه ، وذلك على خلاف الجزاء الحربى ، الذى يجب أن يأذن المجلس به • وقد ثبت من المناقشات المختلفة التى دارت أمام المجلس وأمام الجمعية ، اتفاق كلمة الدول على أن المادة تعطى لكل دولة عضو فى العصبة الحق فى أن تقرر لنفسها ما اذا كان هناك محل لتطبيق الجزاء الاقتصادى ضد دولة مخلة أم لا ، ومع عدم وجود سلطة عليا لها الحق فى أن تقرر ذلك نيابة عن الدول التى تملى قرارها عليها ، وتلزمها بالاشتراك فى توقيع الجزاء • وتبين بجانب هذا ، رغبة الدول ، فى حالة قيام ما يدعو الى تطبيق الجزاء ، الى تبادل الرأى ومناقشة الوقائع — وكثيرا ما يكون مختلفا عليها — مستعينة فى ذلك بهيئات العصبة • وقد أتفق على أن يدعى المجلس للانعقاد بمعرفة أى دولة أو دول أعضاء فى العصبة اذا ظهر لها احتمال تطبيق الجزاء ضد دول مخلة ، وأن يدعى مع المجلس مندوبون عن الدول التى يهمها أمر المقاطعة بصفة خاصة ، كجيران الدولة المخلة أو الدول التى تربطها بها علاقات اقتصادية أو تجارية هامة • فاذا رأى المجلس ، باتفاق الآراء ، محلا لتطبيق الجزاء ، أعلن المقاطعة ونظمها ، وضمن بذلك تضامن الدول جميعا فى تنفيذها ضد الدولة المخلة • أما اذا لم ير المجلس محلا لتوقيع الجزاء أو اختلفت الآراء داخله ، استردت الدول الأعضاء فى العصبة حريتها فى التصرف ، وحقها فى أن تقرر لنفسها ما اذا كان هناك محل لتوقيع الجزاء أولا •

واتفق كذلك على أن يقوم المجلس بتحديد التاريخ الذى تبدأ منه المقاطعة ، وبوضع خطط المقاطعة وتنظيمها ، على أن تشترك فيها الدول جميعا كل بقدر مالها من القوة ، وما تملكه من الوسائل •

وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ١٦ على وجوب التعاون

بين الدول الأعضاء فى توقيع الجزاء الاقتصادى والمالى المنصوص عليه تخفيفا للخسائر والمضايقات التى يمكن ان تترتب عليها وتفرض عليها واجب تقديم المساعدة لآى دولة منها توجه ضدها الدولة المخلة اجراءات ضغط خاصة ، كما تفرض عليها واجب السماح بمرور القوات الحربية الأجنبية الموجهة ضد هذه الدولة الزاما لها بتنفيذ واجباتها قبل العصبة [1] ٠

وقد وقعت العصبة الجزاء الاقتصادى ضد ايطاليا عام ١٩٣٥ لاخلالها بالتزاماتها فيما أبرمتهمن معاهدات وبواجباتها فى العهد ٠ ولقدصدر الاذن بتوقيع الجزاء الاقتصادى فى قرار من الجمعية العامة ٠ وقد اشتركت فيه ٥٠ دولة عضو فى العصبة ، وبعض الدول غير الأعضاء التى دعيت للاشتراك فيه ومن بينها مصر ، حيث لم تكن بعد عضوا فيها ٠ ولقد طبق الجزاء ببطء ، فلم يفلح فى منع ايطاليا من تحقيق هدفها ، ومن ضم الحبشة اليها ، ومن ثم رفع الجزاء عام ١٩٣٦ على أساس أنه لا فائدة من الاستمرار فيه ٠

ونخلص من ذلك الى أن عهد عصبة الأمم اعتبر التدابير العسكرية اجراء من اجراءات الأمن الجماعى وان قيد استخدامها بمواجهة حالة حرب ، وأعطى للدول منفردة أو مجتمعة الحق فى اللجوء اليها ضد الدولة المعتدية ٠ وقد تطور هذا الاجراء فى العمل من خلال العصبة ، نحو مزيد من التنظيم ، وتطلب الجماعية فى اتخاذه ، وقنن على هذا النحو فى ميثاق الأمم المتحدة ، على النحو الذى ورد فى المادتين ٤١ ، ٥٠ من الميثاق [2] ٠

---

(١) يراجع فى فكرة الجزاء بشكل عام مؤلف شارمرز عن القانون التنظيمى الدولى ٠ المرجع السابق ص ٥٨٣ ، ويراجع مؤلف الدكتور محمود سامى جنينة القانون الدولى العام ص ٥١٥ ٠

(٢) تحدثت المادة ٥٠ عن حق الدول التى تواجه مشاكل اقتصادية خاصة من جراء تدابير منع او قمع يتخذها مجلس الأمن ضد دولة معينة ، أن تتذاكر مع المجلس بصدد حل هذه المشاكل ٠

ويثير نص المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة العديد من المشكلات • فواضح أن عهد العصبة كان يعطى للدول أن تتخذ فرادى هذه التدابير ، وهذا ما لم يقره الميثاق الذى ذكر صراحة أن مجلس الأمن هو الذى يأمر باتخاذ هذه التدابير ، فاذا ما ذكرنا أن نظام العضوية فى مجلس الأمن قد يحول دون اتخاذ أى قرار من هذا القبيل فى مواجهة أية دولة ، فان الصعوبة تثور حول ما اذا كان من حق الدول منفردة أو فى نطاق منظماتها الاقليمية أن تتخذ هذه التدابير أم لا ؟

والذى نراه أن شلل مجلس الأمن ، يؤدى الى غياب السلطة المركزية التى خولتاتخاذ هذه التدابير ، وذلك يجعل الدول تعود الى الوضع الطبيعى الذى يخولها أن تدافع عن حقوقها بكافة الوسائل ، بشرط أن تتقيد بالأوضاع المقررة قانونا •

٣ — اتخاذ تدابير عسكرية :

أوردت المادة ٣٩ حق مجلس الآمن فى اتخاذ تدابير وفقا للمادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق • وقد جاءت المادة ٤٢ تقول انه « اذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها فى المادة ٤١ لاتفى بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لاعادته الى نصابه • ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة » •

وقد أخذ عهد عصبة الأمم قبل ميثاق الأمم المتحدة بفكرة الأمن الجماعى ، وقبل الأعضاء ، بمقتضى نص المادة ١٦ من العهد ، مبدأ أن اللجوء الى الحرب من قبل أية دولة منها ، على نحو فيه انتهاك للالتزامات القانونية الواردة فى الفصول الخاصة بالتسوية

السلميــة فى العهــد ، ينبغى أن ينظر اليه بداته على أنه عمــل من أعمال الحرب موجه ضدهم جميعا ، وقررت هده المــادة امكان فرض الجزاءات العسكرية الجماعية بنــاء على توصــية مجلس العصبة ، وان احتفظ الأعضاء بحق الامتناع عن الدخول فى هــذه الاجراءات العسكرية (١) • والواقع أن الجزاءات العسكرية لم تأخذ سوى أهمية ثانوية فى ظل عهد العصبة •

ونلاحظ أن مجلس الأمن لا يلتزم بالبــدء باتخاذ التدابير غير العسكرية كشرط لاتخاذ التدابير العســكرية ، بل له أن يقرر منــذ البداية أى تدبير منهما هو الملائم للحالة المعروضة أمامه (٢) •

القــوات المقــاتلة :

من الطبيعى وقــد أعطى الميثاق لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير عسكرية ، أن ينظم طريقة تكوين هــذه القوات ، ونظــام عملهــا ، وقــد بحث هــذا الوضع فى مؤتمر سان فرانسسكو ، حيث تردد فيــه الأخــذ بواحد من هــذه الحلول :

الأول : انشاء جيش دولى يحل محل الجيوش الوطنية أو يسمو عليهــا •

---

(١) محمــود سامى جنينة ، القــانون الدولى العــام ، ص ٥١٦ . ويراجع مع ذلك الدكتور زكى هاشم الأمم المتحــدة ص ١٢٩ والدكتــور مفيد شــهاب ، المنظمات الدوليــة ص ٢٨٥ حيث ذكــر كل منهما انــه لم يرد بعهــد العصبة حكم مماثل .

وواضح أن عهــد العصبة قــد عرف نظــام التدابير العسكرية ، وإن لم يهتم بهــا الاهتمام الكافى ، لذا لا نرى أن حكم الميثــاق جديد تمــاما ، وانمــا هو تطوير لنظام ورد فى عهد العصبة .

(٢) حامد سلطان القــانون الدولى العــام فى وقت السلم طبعــة ١٩٦٠ ص ٩٥٥ وزكى هاشم ، المرجع السابق ص ١٢٩ .

الثانى : وضع وحـدات من الجيوش الوطنية تحت اشراف دولى حقيقى للعمل على تحقيق أغراض الأمم المتحدة •

الثالث : تكليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس الأمن مع احتفاظ كل من هـذه الجيوش بقيادته الوطنية (١) •

وقـد وقع الاختيار على الحل الثانى ؛ ونصت المـادة ٤٣ على تعهد الدول الأعضاء بأن « يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن ، بناء على طلبـه وطبقا لاتفاق أو اتفـاقات خاصـة ، ما يلزم من القوات المسلحة والمسـاعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السـلم والأمن الدوليين ، ومن ذلك حق المرور » •

وواضح أن النص قـد قيد الالتزام بتقديم القوات باتفاقات تعقد بين المجلس والأعضاء ، ولم يتم عقد أى منها حتى الآن •

فالدول الأعضاء تلتزم بحكم الميثاق بقبول مبدأ تزويد المجـلس بالقـوات المسلحة والمساعدات وما اليهـا • أما شروط تقـديمها فمتروك الى ما يتراضى عليـه فى تلك الاتفاقات ، فهى التى تحدد على ما جاء فى الفقرة الثانية من المـادة ذاتها « عدد هذه القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عمـوما ونوع التسـهيلات والمسـاعدات التى تقـدم » فنص المـادة الثالثة والأربعين انما يقتصر فى الواقع على تقرير مبـدأ الالتزام بتقديم القـوات ومنح التسهيلات تاركا اعمال هـذا المبـدأ ووضـعه موضع التنفيذ الى ما يعقـد من اتفاق أو اتفاقات خاصة لهذا الغرض •

ومجلس الأمن هـو الذى يبـادر بالدعـوة الى عقـد مثل تلك الاتفاقات ويكون كذلك أحد طرفيها • فالفقرة الثالثة تقضى بأنه :

---

(١) حامد سلطان ، المرجع السابق ص ٩٦٠ •

« ٣ — تجرى المفاوضة فى الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بنـاء على طلب مجلس الأمن ، وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضـاء الأمم المتحـدة أو بينـه وبين مجموعات من أعضـاء الأمم المتحـدة وتصدق عليهـا الدول الموقعـة وفق مقتضـيات أوضـاعها الدستورية » ، وعلى الدول الأعضاء — كما يتضح من هـذا النص — التزام بالدخول فى مفاوضات مع المجلس لعقـد الاتفاقات المنشودة ولكن ليس عليهـا على الأرجح أن تخضـع لأية أوضـاع أو شروط يتمسك المجلس بالنص عليها فى هـذه الاتفاقات • وتصر الدول ذات الشأن على رفضـها • فالمسـألة هنا ليست من جانب المجلس قرارا يتخذه بمقتضى سلطته الالزامية فيتعين على الدولة أن تصـدع له ، بل المسألة هى تعاقد دولى يلزم لانعقـاده تلاقى ارادة الطرفين على موضـوعه بدون اكراه أو تهـديد • ولعل الاضافة الخاصة بتصديق الدول ذات الشـأن على هـذه الاتفاقات وفقا لأوضاعها الدستورية توكيد من قبيل التزيد لهذه الحقيقة •

وواضح من نصوص الميثاق فى شأن القوات العسكرية أن وضعها تحت تصرف مجلس الأمن لا يؤدى الى تجريدها من وضـعها كقوات قومية تابعة لدول معينة •

ومجلس الأمن هو الذى يقرر فى كل حالة على حـدة ما اذا كانت القرارات التى أصدرها يتولى تنفيذها جميع أعضاء الأمم المتحـدة أو بعضها ، بل ان له أكثر من ذلك أن يحدد لكل دولة أو مجموعة من الدول التدابير التى تقوم بتنفيذها ، كأن يعهد الى دولة أو دول معينة بالقيام بأعمال عسكرية فى حين يقصر دور دولة أخرى أو دول أخرى على اتخاذ تدابير اقتصـادية أو سياسية • ذلك هو مفهـوم المـادة الثامنة والأربعين التى تنص على أنه (١) :

---

(١) يراجـع بويت ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ٨٠ ، زكى هاشم الأمم المتحدة ، ص ١٣٥ .

١ — الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولى يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس •

٢ — يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات الدولية المتخصصة التى يكونون أعضاء فيها •

ويضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء التزاما بالتعاون المتبادل فى تطبيق ما يقرره المجلس من تدابير ، اذ تقضى المادة التاسعة والأربعون بأن « يتضافر أعضاء الأمم المتحدة فى تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التى قررها مجلس الأمن » •

لجنة أركان الحرب

لم يغب عن واضعى الميثاق أن ينشئوا الى جانب مجلس الأمن الجهاز الفنى الذى يساعده على النهوض بمقتضيات التبعات العسكرية المنوعة التى عهد اليه بها ، ولذا نصت المادة السابعة والأربعون على انشاء « لجنة أركان الحرب » فأصبحت بهذا اللجنة الوحيدة التى يستند كيانها القانونى الى نص الميثاق عليها بالذات وبيانه لتشكيلها وتنظيمه لوظائفها وسير أعمالها • وتؤلف هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن أو من ينوب عنهم ، فهى مقصورة على الدول الخمس الكبرى ولا تضم رؤساء أركان حرب الأعضاء غير الدائمين فى المجلس ، على أن للجنة أن تدعو أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة سواء كان عضوا بمجلس الأمن أو لم يكن للاشتراك فى عملها اذا اقتضى الأمر ذلك حسب أدائها لوظائفها • والغالب أن يكون المقصود بذلك اشتراك مثل هذا العضو فى عمل اللجنة الخاص بمسألة أو مسائل بالذات تكون مساهمته فيها مما يعين اللجنة على النهوض بمسئولياتها ، لا أن يتقرر لعضو أو أعضاء بالذات الاشتراك فى جميع أعمالها على

نحو مستمر ، اذ يكون هــذا اخلالا بالوضـــع الخاص الذى روعى فى تشـــكيلها •

ولجنة أركان الحرب تابعـــة لمجلس الأمن وخاضـــعة لتوجيهاته ومسئولة أمامه فى تأدية وظائفها ، ومهمتها بوجـــه عام كمـــا تقـــرر المـــادة السابعة والأربعون « أن تســــــدى المشـــورة والمعـــونة الى مجلس الأمن وتعاونه فى جمع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجـــات حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ولاستخدام القـــوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونـــزع الســـلاح بالقـــــدر المستطاع . واللجنـــة كذلك مســـئولة تحت اشراف مجلس الأمن عن التوجيه الاستراتيجى لأية قـــوات مســـلحة موضـــوعة تحت تصرف المجلس » وتخص المـــادة الســـادسة والأربعون بالذكر جزئيـــة من جزئيات هذه الوظيفة اذ تنص على أن « الخطط اللازمة لاســـتخدام القوة المسلحة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب » •

٤ ــ عمليـــات حفظ الســـلام :

لم يتمكن مجلس الأمن من تكوين القوات التابعة له ولم يوقـــع أية اتفاقات بهـــذا الشأن مع الدول الأعضاء ، نظـــرا لعـــدم الاتفاق بين الدول الكبرى بهذا الشأن •

وقد استدعت الظروف الدوليـــة فى حالات كثيرة أن تتدخل الأمم المتحدة عن طريق قواتتابعة لهـــا فى المشاكل الدولية • وقـــد دعاها ذلك الى أن تنشىء قـــوات الطوارىء الدولية ، وأن تحـــدد لها المهمة الموكولة اليها فى كل مـــرة تقوم الحاجة الى قيامها • ولقـــد اختلفت الآراء فى الطبيعـــة القانونية لهذه القـــوات ــ فالبعض يعتبرها من تدابير الأمن الجماعى ، ويدخلهـــا فى نطـــاق المـــادة ٣٩ من الميثاق ، على الخصوص فى فقرتها التى ذكرت « ويقـــدم فى ذلك توصياته » فالمـــادة تكلمت عن التدابير العســـكرية وغير العســـكرية بقـــولها « يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير » ، وتحدثت عن التوصـــيات

وهى تعنى عند هـذا الفريق عمليات حفظ السلام بالمعنى الواسع •
ويمكـن — على ذلك — لمجلس الأمـن أن يوصى الأطـراف بأن
يستخدموا قواتهم المسلحة فى نطاق عمليات يتخذونها بشكل فردى
كما حدث فى كوريا عام ١٩٥٠ (١) •

وهنـاك رأى آخر يتجه الى القول بأن ميثاق الأمم المتحدة لم
يتحدث عن عمليـات حفظ السـلام ، وانما استحدثتها المنظمـة
فى العمـل •

وعلى أى الأحوال ، فان عمليات حفظ السـلام صارت من أهم
الانجازات التى تمت فى نظـام الأمم المتحـدة ، فلقد أدت مهـام
متعددة ومختلفة ، وقامت بأدوار انسانيـة ، وحضـارية ، فضـلا عن
المهـام السلمية المتعددة •

ولا تقتصر سلطة انشاء قوات الطوارىء الدوليـة على مجلس
الأمن ، وانما أصـبح من المسلم به ، امكان اتخاذ الجمعية العـامة
للأمم المتحدة قـرارات بانشاء عمليات حفظ السـلم ، وذلك طبقـا
لقرار الاتحاد من أجـل السـلم • ولا شـك أن نصـوص الميثـاق
الصريحة لا تتحدث عن عمليات حفظ السـلام ، وانما هى مهمـة
طورها العمل فى الأمم المتحدة •

---

(١) فى هـذا المعنى : Skubiszewski, Use of Force by States
ضمن مؤلف سورنسن ، موجز القـانون الدولى ص ٧٨٧ • ومن الفقهـاء
من يرون أن هـذا القرار يعد صورة من صـور ممارسة تدابير القمـع ،
او هى التطبيق الوحيد لهـا فى حيـاة الامم المتحـدة • يراجع بويت ،
المنظمات الدوليـة ص ٧٨ •

المبحث الثـــالث

ضرورة تضامن الدول فى اتخاذ تدابير الأمن الجماعى

يتطلب نظام الأمن الجماعى توافر قدر كبـــير من التضامن بين الدول أعضاء المجتمع الدولى ، تضامنا يقترن بايمان بقضية أساسية هى أن السلام لا يتجزأ • ولا شك أن ذلك يتوقف على الاعتقاد بأن نسيج المجتمع الانسانى أصبح مندمجا وملتحما بدرجة وثيقة محكمة التماسك بحيث أن أى خرق أو ثلم فى جزء يهدد بفكه وحله وانتهاكه فى سائر الأجزاء • ولذلك كان جوهر نظام الأمن الجماعى هو امكان تحقيق السلم عن طريق ترابط القـــوى بين جميـــع الدول فيما عـــدا المعتدى ، وهو من ثم يعتمد على توافر رضاء الدول بتحديد مسائل ثلاث ، أولاها تحـــديد من هو المعتدى ، وثانيها وقف العدوان . وثالثها القـــدرة على الاشتراك فى عمل واحد ضد المعتدى (١) •

---

(١) يراجع فى هـــذا المعنى
Organski : world Politics, Calcutta 1964 P. 369, N. Bhuinya. International organisation, India, 1970, 121 Rodee Androson. introduction to Political Science. Tokyo 1970.

ويعلق p. h. Macin على أهمية عنصر الرضا فى كل نظـــام الأمـــم المتحدة • ويراه حدا موضوعا على كافة أعمالها فالرضا المتمثل فى قبـــول الأحكام التى يتضمنها الميثاق بالنسبة للأمم المتحدة — عنـــده — هو أساس منح المنظمة الدولية الاختصاص •

du point de vue de fondement des compétences en effet, L'organisation ne dispose que de celles qui lui ont été consenties par les etats consentement exprime par l'acceptation de la charte constittive de l'organisation.

كما انه فيما يتعلق بممارســـة الاختصاصات فان الرضا كقيـــد على أعمال المنظمة يبـــدو بصورة اكثر وضوحا ، لأن المنظمة الدوليـــة لا تتصرف — الا استثناء — كسلطة ضد ارادة الدولة ، كما أن تحقيق الهدف المنشود لا يتأتى الا بالحصول على رضا الدولة .

=

ومع ذلك فلابد من أن نشــير الى التقــدم الهــام الذى أحرزه ميثاق الأمم المتحــدة عن عهد عصبة الأمم فى هذا الشأن • فالدول — فى ظل نظام العصبة هى التى كانت تقرر بصــفة منفردة ما اذا كان قد حدث خرق للعهد وفقــا للتفسير الذى أعطى لنص المــادة ٤ من العهــد • أما فى ظــل الأمم المتحــدة ، فقــد ســبق أن رأيــا أن مجلس الأمن هو الذى يقرر « ما اذا كان قــد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقــع من أعمال العــدوان ، ويقــدم فى ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المــادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادتهما الى نصــابهما » [المــادة ٣٩ من الميثاق] • ويعلق أحد الفقهــاء على ذلك بقوله أنه « بدلا من مطالبة الدول بفرض عقوبات اقتصادية اذا كان الاعتراف من جانب واحد بوجود العدوان ، على نحو يتيح لها بحبوحة الاسهام الاختيارى فى الجزاءات العســكرية ، فان الميثاق يضع كل الأعمــال العسكرية تحت اشراف مجلس الأمن • مانحا هــذه الهيئة سلطة تحديد المعتــدى ، وســلطة اصــدار الأمر للأعضاء بفرض الضــغط غير العسكرى • ولمجلس الأمن نفســه تحريك وتعبئة القوى العســكرية التى من المفروض أن يضــعها أعضــاء المنظمة تحت تصرفه بصــفة دائمــة (١) ... » •

على أن ذلك لا ينفى أن الميثاق قد استبعد عنصر رضــاء الدول اذ تعلق الأمر باتخــاذ تدابير القمع • فهــذا الرضــاء ما زال أمرا

=

L'organisatcon internationale ne dispose qu, exceptionnel-lement du Pouvior d'agir contre la volonte de l'etat et que la plupart du temps, la réalisation de l'objectf recherche suppose l'obtetion du Consentament de E'tats. ».

يراجــع مؤلفــه

l'Organisation des Nations Unies et la Mantien de la paix, Paris 1961. p.

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٣٦٩ •

ضروريا لتنفيذ هذه القرارات • لذلك حرص الميثاق على أن ينص في المادة ٢٥ على تعهد « أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » • وتبدو ضرورة رضاء الدول أعضاء الجماعة الدولية أو معظم الأعضاء الذين يحوزون أكبر قدر من القوة منها على الأقل في التصور الممكن لتنفيذ القرار • فهذا التنفيذ لا يتأتى الا اذا ارتضت الدول بالتزامين :

الأول : ايجابى ورد النص عليه فى المادة ٢/٥ ، ٤٣ بالنص على تقديم الأطراف كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق وبتعهدهم بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ومن حق المرور ، على نحو ما ذكرنا من قبل •

والثانى : سلبى : ويتطلب هذا الالتزام من الدول الأعضاء الامتناع عن تقديم أى مساعدة لأى دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال القمع (١) •

ويثير هذا الالتزام على الخصوص العديد من المشاكل فى العمل الدولى •

فالى أى مدى تلتزم الدول بمساعدة مجلس الأمن فى اتخاذ تدابير الأمن الجماعى ؟ وهل يجوز للدول الأعضاء غير لأطراف فى نزاع معين أن تتخذ موقف الحياد ؟

يجب فى الواقع التفرقة بين وضعين رئيسيين لهما تأثيرهما فى تحديد الموقف القانونى للدول الغير فى نزاع معين :

---

(١) جاء بالمادة ٢/٥ « كما يمتنعون عن مساعدة اية دولة تتخذ الامم المتحدة ازاءها عملا من اعمال المنع والقمع » •

الوضع الأول : هو حالة توصل مجلس الأمن الى تحديد من هو المعتدى أو اذا اتخذ تدابير لا يتطرق الشك بمطالعتها فى معرفة من هو المعتدى ، فهنا يقع على الدول الأعضاء واجب التمييز لصالح هذه الدولة • كما يقع على الدول الأعضاء واجب مساعدة مجلس الأمن بكافة الوسائل فى تنفيذ التدابير التى يصدرها حتى ولو لم تشترك فى أعمال القتال ، وهنا لا يمكن أن تظل على الحياد •

الوضع الثانى : يكون فى الحالة التى لا يتوصل فيها مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى تحديد من هو المعتدى • وهنا يثور الشك فيما اذا كان بمكنة الدول الأخرى — الثالثة — أن تحدد من هو المعتدى ، وما هى حقوقها وواجباتها حيال الدول المتحاربة •

يتجه بعض الفقهاء الى القول بأن الدول الثالثة لا تستطيع — حتى فى هذه الحالة — أن تتخذ موقف الحياد ، فهى تظل ملزمة بموجب أحكام الميثاق بمساعدة مجلس الأمن فى العثور على حل للنزاع ولأنها ملزمة على وجه التأكيد بعدم مساعدة الدولة التى تدمغ بالعدوان •

واتجه البعض الآخر الى القول بامكان اتخاذ موقف الحياد (١) فى هذه الحالة مادام المجلس قد فشل فى تحديد من هو المعتدى ، وان ذلك قد يكون مرغوبا فيه لتمكين مجلس الأمن من تحديد من هو المعتدى ، ولمساعدته فى اتخاذ التدابير اللازمة •

ويقول لوثرباخت ان للدول الأعضاء فى حالة الهجوم المسلح أن تتخذ استنادا الى حق الدفاع الجماعى عن النفس عملا بأحكام المادة ٥١ من الميثاق من الاجراءات ما تراه مناسبا ، بما فى ذلك ،

---

(١) الدكتورة عائشة راتب ، النظرية المعاصرة للحياد ، القاهرة ١٩٧٠ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، دروس المنظمات الدولية ، الجزء الثانى ص ٢٤٨ وما بعدها •

فضلا عن حق اللجوء الى الحرب ، انكار الفوائد المادية للحياد ، واجراءات التمييز ضد المعتدى . الا أنه اذا كان ذلك لا يتعارض مع أحكام القانون ، فان الصعوبة الحقيقية تنشأ عندما تقوم الدول التى لا تتمتع بحق الدفاع الفردى أو الجماعى بالتمييز ضد طرف من أطراف النزاع ، قبل اتخاذ قرار بشأن النزاع فى أحد أجهزة الأمم المتحدة المختصة .

ويتجه البعض الى القول بأن للدول الأعضاء — فرادى ومجتمعة فى حالة فشل جهاز مختص من أجهزة الأمم المتحدة فى اتخاذ اجراء ملزم أو تقرير وقوع العدوان — صلاحية تقرير وقوع العدوان خلافا لأهداف الميثاق ومبادئه المنصوص عليها فى الفصل الأول منه ، وأن تتصرف تبعا لقرارها هذا دون أن يصل تمييزها لصالح الفريق الذى ترى أنه يمارس حق الدفاع عن النفس الى درجة الدعم الفعلى عن طريق القوة . ويعتبر هذا التمييز حقا لها وليس واجبا عليها أى أن لها اذا شاءت أن تتقيد بواجبات الحياد التام ، ولكنها غير ملتزمة باتخاذ هذا الموقف . ان ذلك يعنى أن بامكان الدولة العضو فى مثل هذه الحالة أن تميز لصالح أحد أطراف الحرب اذا رأت أنه يمارس حق الدفاع عن النفس : أى أن تمييزها يكون مبررا فقط فى حالة استناده الى قرار يعتبر فيه أحد أطراف النزاع فى حالة الدفاع عن النفس [١] .

وعلى أساس هذه الأحكام نستطيع أن نفسر موقف الدول

---

(١) يراجع فى التفاصيل : منزر عنبتاوى ، واجبات الأطراف الثالثة فى الحروب المعاصرة ، منظمة التحرير الفلسطينية ، مركز الأبحاث ١٩٧١ ص ١١٢ .

وايضا :

Brownlie, International law and the use of force by States oxford 1968, p. 328 FF, Bowett, The Research for Pcace, London 1972, p. 95.

العربية من قطع البترول العربى عن كل من الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا ، وذلك على أساس موقفهما العدائى من القضية العربية قبل وبعد السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ (١) .

ويمكن كذلك أن نبرر اجراءات خفض انتاج البترول العربى عن الدول الأخرى لحثها على الوقوف مع القضية العربية على أساس أن واجبها أن تقف ضد المعتدى ، وأن تسارع بايجاد حل القضية العربية وخاصة بعد أن أصدرت الأمم المتحدة العديد من القرارات التى تدين اسرائيل، وقد وقفت الولايات المتحدة ضد صدور أى قرار بتوقيع جزاء عليها من قبل مجلس الأمن ، الا أنه يكفى أن نطالع هذه القرارات لنعرف أى طرف هو المعتدى ، وهذا

---

(١) قدمت الولايات المتحدة لاسرائيل كل المساعدات الممكنة ، وايدتها على ما يقولون بكل شىء من لقمة العيش الى طائرة الفانتوم . اما هولندا فقد استدعى وزير خارجيتها سفراء الدول العربية ، غداة وقوع الحرب الأخيرة ، وطلب منهم ابلاغ حكوماتهم بأنها تعتبرها معتدية ، وطالب بانسحاب القوات المصرية الى خطوط ما قبل السادس من أكتوبر . واشترك مسئولون هولنديون فى مظاهرات احتجاج ضد العرب فى هولندا كما سهلت جمع المتطوعين والمعدات العسكرية لاسرائيل ، وعلى ذلك فصفة العداء لديهما واضحة ، ويمكن بالتالى اتخاذ اى تدابير للتمييز فى المعاملة ضدهما ليس من جانب العرب الذين يدافعون عن موقفهم العادل وعن اراضيهم فقط ، بل ومن جانب الدول الأخرى الاعضاء فى المجتمع الدولى .

(٢) اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى قرارها الصادر فى ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٢ للدول بأن تتخذ تدابير تشمل التأميم ونزع الملكية وكافة صور التصرفات الأخرى فى مواردها الطبيعية بالزيادة أو النقصان اذا كان ذلك لازما للمنفعة العامة أو السلم العام أو المصالح الوطنية والتى تعتبر ذات أهمية تفوق المصالح الخاصة أو الشخصية ، سواء أكانت محلية أو اجنبية . يراجع قرار الجمعية رقم ١٨٠٣ (١٧) بشأن السيادة الدائمة للدول على مصادرها الطبيعية . ويراجع للمؤلف بحث استخدام سلاح البترول فى المعركة وموقف القانون الدولى ، مجلة السياسة الدولية يناير ١٩٧٤ ص ٤٤ .

وحـــده يكفى لاتخـــاذ اجراءات تمييرية ضـــد هذه الدولة المعتدية ، ويبرر للدول المعتـــدى عليها أن تتخـــذ الاجراءات الكفيلة لحثها الى واجبها ، خاصـــة وأن هـــذه التـــدابير — خفض البترول — تدابير مشروعة أساسا •

تقـــــدير :

قيـــل فى تقـــدير نظـــام الأمن الجماعى أنه نظام فاشل ، لقيامه على افتراض متناقض : هو أن الدول — فى وقت واحـــد — عنـــدها من الشعور بعـــدم المسئولية قـــدر كاف لخلق مشـــكلة الحرب • ثم لديها القـــدرة على حل المشكلة • ان ظروف العالم لم تصـــل الى الوضـــع الذى يجعل الحكمة والنضج يسودان تصرفات الدول الى الحد الذى يجعلها تكتل قواها لمنع الحرب على النحو الذى افترضه نظام الأمن الجماعى لـــكى يقـــوم ، والا لمـــا كان هنـــاك أى داع لقيام المنظمات الدولية العالمية ، وبعبـــارة أخرى ان الأداء الناجح لعمل المنظمة يتوقف على ظروف لو أنهـــا وجـــدت ، لجعلت المنظمة لا ضرورة لهـــا • وعلى ذلك فنحن نـــرى أنه من اللازم أن يحـــدث تغيير فى نظـــام العلاقات الدولية حتى يمكن أن ينجح الامن الجماعى بوضـــعه الحالى • من اللازم أن تتغـــير موازين القـــوى فى العـــالم وان تخفف الدول — وخاصة الكبرى — من التشبث بفـــكرة السيادة ، فنجاح نظام الأمن الجماعى لا يتطلب هجر الاستقلال أو الذاتيـــة ، وانما يتطلب اخضاع ارادة الدولة المنفردة للقرارات الجماعة التى تتخـــذ وفقا للميثاق ، ولكى يكون نظاما فعالا ، فهذا يتطلب بدوره التحكم الدولى فى القوى المســـلحة وفى الأسلحة الجوهرية ، وبمعنى آخر يحتاج نجاح منهج الأمن الجماعى الى تحقيق بعض النجاح فى تحقيق تنظيم التسليح على ما سنرى بعد قليـــل •

ومع ذلك تبقى قيمة نظرية لمنهج الأمن الجماعى هى « الاعتراف المتزايد ، والادراك النامى » بأن الحـــرب فى أى مكان هى تهـــديد

للنظام فى كل مكان ، كما أنه أسهم فى توكيد وصيانة الوعى الواقعى بأن الدول نفسها هى العناصر الفعالة فى موكب المجتمع الدولى ، وأنها بناء على ذلك هى المآرب اللازمة نظام هادف للتحكم فى الاخلال بالنظام الدولى • ثم ان هذا المنهج قد أذكى انماء بدائيا بالشعور بالمسئولية حيال مجتمع عالمى من قبل الحكومات والشعوب• أنه بذلك يمكن أن يدفع الدول الى تحسين ظروف حياتها فى المجتمع لكى تهيىء الظروف والأحوال المواتية للسلام بواسطة التنظيم الدولى•

كما أن عمل الأمم المتحدة قد تطور الى ايجاد أشكال تؤدى خدمات كبيرة للمجتمع الدولى فى هذا النطاق •

المبحث الرابع

ممارسة الأمن الجماعى فى عمل الأمم المتحدة

أولا ــ استخدام تدابير للردع العسكرى :

كانت أول تجربة مارس فيها مجلس الأمن وظيفة الأمن الجماعى هى مشكلة كوريا التى جرت عام ١٩٥٠ • ويرجع أساس هذه المشكلة الى عام ١٩٥٠ عندما أخطرت الولايات المتحدة الأمريكية الأمم المتحدة بأن قوات كوريا الشمالية قد هاجمت جمهورية كوريا الجنوبية • واجتمع مجلس الأمن وأعلن أن هذا الهجوم المسلح هو انتهاك للسلام • ودعا المجلس الى وقف القتال ، والى انسحاب قوات كوريا الشمالية الى خط عرض ٣٨ وطلب معاونة الدول الأعضاء فى تنفيذ القرار • وأوصى مجلس الأمن بعد ذلك ، ونظرا لاستمرار القتال ، بامداد جمهورية كوريا بما يلزمها من معونة لرد الهجوم العسكرى ، ولاستعادة السلام والأمن الدوليين الى المنطقة • وصرحت الولايات المتحدة فى ٢٧ يونيو عام ١٩٥٠ ، بأنها قد أصدرت أوامرها لقواتها البحرية والجوية

بأن تقوم بحماية الحكومة الكورية ومعاونتها(١) .

وفى مايو عام ١٩٥٠ اقترح مجلس الأمن على قرار بأن تقدم الدول قوات تابعة لها تنفيذا لقراره السابق . وقد استجابت ست عشرة دولة(٢) لهذا القرار ووضعت هذه القوات تحت قيادة الأمم المتحدة .

وقد غاب الاتحاد السوفيتى عن مجلس الأمن لمدة ستة شهور ، احتجاجا على شغل الصين الوطنية لمقعد الصين فى مجلس الأمن ، ومن ثم صدرت هذه القرارات فى غيبته ، وقد رفض هذه القرارات واعتبرها غير شرعية بعد أن حضر اجتماعات المجلس .

هذا وقد وافق مجلس الأمن فى ٣١ يناير عام ١٩٥١ بالاجماع على حذف مشكلة كوريا من جدول أعماله . أما الجمعية العامة فقد أدانت الصين الشيوعية بالعدوان على كوريا . ولا زالت جهود الأمم المتحدة تبذل حتى الآن لاقامة حكومة واحدة فى كوريا .

ثانيا — عمليات حفظ السلم :

رأينا فى الحالة السابقة توصية للدول بالتدخل العسكرى فى كوريا . وهى السابقة الوحيدة التى استخدمت فيها القوة لمحاربة

---

(١) يراجع فى التفاصيل : حقائق اساسية عن الأمم المتحدة ، منشورات الأمم المتحدة .Sales No 66. - 12

(٢) هذه الدول هى : ١ — استراليا . ٢ — بلجيكا . ٣ — كندا . ٤ — كولومبيا . ٥ — اثيوبيا . ٦ — فرنسا . ٧ — اليونان . ٨ — لوكسمبرج . ٩ — هولندة . ١٠ — نيوزيلندا . ١١ — الفلبين . ١٢ — تايلاند . ١٣ — تركيا . ١٤ — اتحاد جنوب افريقيا . ١٥ — المملكة المتحدة . ١٦ — الولايات المتحدة الأمريكية . وقدمت خمس دول اخرى هى : الدانمرك . الهند . ايطاليا . النرويج ، السويد وحدات طبية .

جيوش دول أخرى ، أما معظم السوابق الأخرى فنراها تقتصر على ممارسة عمليات لحفظ السلم بعدة طرق من أهمها :

انشاء قوات عسكرية مكونة من عناصر لا تدخل فيها الدول الكبرى ، وتكلف بالعمل على اقرار السلام فى منطقة معينة عن طريق ممارسة مهام معينة يحددها لها قرار انشائها . وهى التى أطلق عليها فى العمل قوات الطوارىء الدولية .

قوات الطوارىء الدولية فى منطقة قناة السويس عام ١٩٥٦ .

انشاء القوات ونظامها القانونى :

كانت تجربة السويس هى بداية معرفة المجتمع الدولى لفكرة قوات الطوارىء الدولية . فبعد التدخل العسكرى البريطانى والفرنسى والاسرائيلى فى مصر عام ١٩٥٦ ، وفشل مجلس الأمن فى حل المشكلة . عرضت على الجمعية العامة التى قررت انسحاب القوات المعتدية ، وانشاء قوة طوارىء تابعة للأمم المتحدة لصيانة السلام فى المنطقة . ولقد وضع السكرتير العام للأمم المتحدة فى تقريرين أعدهما فى ٤ ، ٦ نوفمبر عام ١٩٥٦ النظام القانونى لهذه القوات [1] ، وتم الاتفاق . عن طريق الرسائل المتبادلة بينه وبين الرئيس المصرى الراحل جمال عبد الناصر — على الأوضاع المتصلة بها . وهذه المبادىء هى باختصار :

١ — لا تجوز مساهمة الدول الكبرى فى هذه القوات ، ولا أية دولة أخرى لها مصلحة فى النزاع فيه .

وأساس هذا المبدأ هو ضرورة تحييد المنازعات ، وجعلها فى أضيق الحدود .

---

(1) UN Documents A. 3289 and N 3302.

٢ — لا يجوز أن توجد هذه القوات على أراضى أيه دولة الا برضائها ، وقد أثار هذا الشرط جدلا طويلا فى أعقاب تمسك مصر فى مايو عام ١٩٦٧ بطلب سحب قوات الطوارىء الدوليه . واستجابة السكرتير العام للأمم المتحدة لطلبها • واتجه رأى الى القول بأن وضع القوات فقط هو الذى يلزم فيه اتخاذ رأى الدولة الموجودة على اقليمها ، أما سحبها ، فتتطلب موافقة الجهاز الذى أصدر قرار وضع قوات الطوارىء ، سواء مجلس الأمن أم الجمعية العامة •

والواقع أن هذا الرأى مردود عليه ، اذ من الثابت أن استمرار تواجد هذه القوات فى الأراضى المصرية كان معلقا من الناحية القانونية على استمرار رضاء مصر عنها continous consent وفى اللحظة التى ينقطع فيها هذا الرضاء ، ينعدم الأساس القانونى لاستمرار تواجد القوات • ويعتبر عدم الاستجابة لطلب مصر فى سحب هذه القوات ، بمثابة تبديل فى الطبيعة القانونية للقوة ، واحالتها الى قوة قمع(1) •

٣ — لا يجوز استخدام هذه القوات فى التأثير على الوضع العسكرى أو السياسى للنزاع •

والواقع أن لهذا الشرط أهميته البالغة • فدور القوات يقتصر على مهمة منع أعمال العنف أو الفصل بين المتنازعين أو رقابة وقف اطلاق النار ، الى غير ذلك من المهام التى لا تؤثر على موضوع النزاع نفسه ، الذى يترك للوسائل الأخرى مهمة حله •

---

(١) يراجع مقال الأستاذ أحمد توفيق خليل عن قوات الأمم المتحدة ، ودورها فى حفظ السلام ، دراسات فى القانون الدولى ، المجلد الثالث ، الأمم المتحدة وحفظ السلام فى الشرق الأوسط ، الجمعية المصرية للقانون الدولى ١٩٧١ ، ص ٣٥ .

٤ — وأخيرا لا يجوز لهذه القوات أن تستخدم القوة الا دفاعا عن نفسها •

وظائف قوات الطوارىء الدولية :

حددت الجمعية العامة للأمم المتحدة وظيفة قوات الطوارىء الدولية عام ١٩٥٦ فى تسهيل انسحاب المعتدين على مصر ، وحفظ الحد الأدنى من النظام خلال فترة الانتقال من الحرب الى السلام ، والحفاظ على خطوط وقف القتال بين مصر واسرائيل (١) • وبذلك كان عنصر استخدام القوة محدودا جدا ، لعله مقصور على تكوينها من عسكريين ، وحملها لأسلحة بسيطة ، مما دعا البعض الى القول بأن وظائفها كانت أقل من جهاز البوليس المدنى البسيط : فالبوليس يقوم بواجب منع الجرائم وتطبيق القانون والحفاظ على الأمن ، ولكن قوات الطوارىء الدولية ليس لها الا دور سلبى وسلمى •

دور قوات السلام فى الكونغو عام ١٩٦٠

كانت أزمة الكونغو ، هى المناسبة الثانية التى استخدمت فيها قوات طوارىء دولية • وترجع المشكلة الى الوقت الذى أعلن فيه استقلال الكونغو فى ٣٠ يونيو عام ١٩٦٠ ، فقد أرسلت بلجيكا بقوات لها الى هناك بدعوى حماية الأوروبيين واجلائهم •

وطلبت حكومة الكونغو فى ١٢ يوليو من ذلك العام معونة عسكرية لحماية وحدة الكونغو القومية ضد العدوان الخارجى ، وأخطر الأمين العام مجلس الأمن بهذا الطلب • وأصدر المجلس

---

(١) يراجع مقال للأستاذ هربرت نيقولاس H. Nicolas بعنوان :
UN Peace Forces and the Changing globe : The Lessons of Suez and Congo, International Organization, Vol. 17, 1963, p. 32 FF.

قرارا فى ١٤ يوليو يدعو فيه بلجيكا الى سحب قواتها من الكونغـو ، ويخول الأمين العـام ، بالمشاورة مع الحكومة الكونغوليـة ، أن يتخذ الخطوات التى من شأنها أن تزود تلك الحكومة بما يلزمها من معونة عسكرية ، الى أن ترى الحكومة أن قوات الأمن القومية فى وضـع يمكنها من القيام بواجباتها على أتم وجه ، عن طريق الجهـود التى تبذلها الحكومة ، وبمعـونة الأمم المتحـدة الفنيـة • وفى أقل من ثمان وأربعين ساعة بدأت قوات الأمم المتحـدة تصـل الى الكونغو ، كما ذهب العـديد من خبراء الأمم المتحـدة الى الكونغـو ليكفلوا استمرار القيـام بالخـدمات الضرورية • ولقـد كانت المهمة الأساسية لقوات الطوارىء والبعثة المدنيـة هى مساعدة الحكومة الكونغولية فى استرجـاع استقلالها السـياسى والحفاظ عليـه ، وفى المحافظة على النظـام وإستتباب القـانون فى أرجاء البلاد ، وتنفيذ برنامج واسع وطويل المدى للتدريب والمعونة الفنية •

وقـد أمكن أن تتوحد الكونغـو عام ١٩٦٣ بعد سقوط تشومبى وانضم اقليم كاتنجا الى الدولة الأم ، لذلك انسـحبت القوات نهائيا فى ٣٠ يونيـو عام ١٩٦٤ ، وان بقيت المعونة الفنيـة فى نطاق برنامج من أوسع برامج المعونة التى تولتـه المنظمة العالميـة (وصـل عدد خبراء الأمم المتحـدة فى الكونغو الى ٢٠٠٠ خبير) ، وظلت طائفـة كبيرة منهم يعملون فى مختلف مجالات الحيـاة فى هـذه الدولة حتى وقت قريب •

وقـد تولت العمليـة الأمـم المتحـدة والوكالات المتخصصـة وصندوق الكونغو الخـاص للأمم المتحـده الذى أنشىء بواسـطة التبرعات الاختيارية للحكومات •

هذا ، وبينما أثارت عملية السويس مشكلة كبيرة خاصـة بمدى اختصاص الجمعيـة العامة للأمم المتحدة باصدار قرارات من هـذا القبيل « رفض الاتحاد السوفيتى وفرنسـا أن يدفعا ما يخصهما فى نفقات هـذه القوات بدعوى أن مجلس الأمن هو المختص وحـده ،

باتخـــاذ هــذه العمليات » ، وجدنا أن ذلك ســـاعد الأمم المتحــدة على أن تخطو بخطــوات أقـــــوى ، نحو تنفيــذ عمليـــات السلام فى الكونغو • ويمكن أن نقارن بين العمليتين من النواحى الآتية :

١ — مهمة القوات : تركزت مهمة القوة الخاصة بالشرق الأوسط فى الحفاظ على السلام وتسهيل انسحاب القوات المعتدية أما الهدف من عمليـــات الكونغـــو فقد كان مزدوجا ، فهو وضـــع حــد للتدخل الأجنبى من ناحيـــة ، وانشاء جهـــاز قادر على الحكم فى الدولة من ناحيـــة أخرى •

٢ — صلتها بالأوضاع الداخلية : وجدنا عملية السويس فى منطقة صحراوية لا توجد فيهـــا مصالح مادية معقدة كمـــا لم تقـــم علاقة قوية بينها وبين المواطنين ، بينما لم تستطع قـــوة الكونغو أن تتجنب التداخل مع الحياة والناس فى الكونغو •

٣ — من حيث دور الأطراف الدولية فى المشكلة : كان من السهل نسبيا تحييد مشكلة السويس عام ١٩٥٦ ، بينما لم يكن ذلك ممكنـــا فى الكونغـــو •

٤ — من حيث الجهاز الذى أصـــدر القـــــرار : الجمعية العامة فى مشكلة الشرق الأوسط ، ومجلس الأمن فى مشكلة الكونغو •

قوات السلام الدوليـــة فى قبرص :

بدأت المشـــكلة القبرصـــية عنـــدما تقدمت الحكومة القبرصية بشـــكوى الى مجلس الأمن فى ٢٧ ديســـمبر عام ١٩٦٣ اتهمت فيها الحكومة التركية بالتدخل فى شئونها الداخلية ، وبشن عدوان عليها • وردت الحكومة التركية على هـــذا الاتهام بأن زعمـــاء الطائفـــة اليونانيين قـــد حاولوا زهاء أكثر من عامين أن يلغوا حقوق طائفـــة القبارصة الأتراك ، وأنهـــم عمدوا أخيرا الى محاولة اقتراف مذبحة تقضى على الأتراك •

وعندما تجددت أعمال العنف مرة أخرى عام ١٩٦٤ قـرر مجلس الأمن تكوين قـوة للأمم المتحدة فى قبـرص ، وضـع على عـاتقها أن تبـذل جهدها للحيلولة دون عودة القتـال ، وبان تشـارك فى الحفاظ على القانون والنظام ، وعلى عودة الأحوال العادية • وعـين الأمين العـام وسيطا للأمم المتحدة ليعمل على ايجاد حل سـلمى للمشـكلة •

هـذا وقد مد مجلس الأمن مدة بقـاء القوة فترة بعد أخرى ، وما زالت فى الجزيرة حتى الآن بعض هذه القوات ، وان كان اعلان دولة قبرص التركية قد طور المشكلة القبرصية وجعل بقـاء القوات الدوليـة فى قبرص أمرا ضروريا حتى تتمكن الأمم المتحدة من حـل المشكلة بطريق التفاوض •

قوات الأمم المتحـدة فى الشرق الأوسط بعد حـرب السـادس من أكتـوبر ١٩٧٣ :

تجددت أعمال العنف بين العرب واسرائيل فى السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بعـد أن احتلت اسرائيل أجـزاء من الأراضى العربيـة من مصر وسوريا والأردن عام ١٩٦٧ ، وبعد أن بذلت هـذه الـدول جهـودا كبيرة لتسـوية المشكلة بالطريق السلمى بدون جدوى بسبب تعنت اسرائيل ورفضها التخلى عن الأراضى التى احتلتها فى يونيـو عـام ١٩٦٧

وقـد تدخل مجلس الأمن فى المشكلة ــ بنـاء على طلب كل من الولايات المتحدة والاتحاد السـوفيتى ــ وأصدر قرارا بتاريخ ٢٢ أكتوبر عام ١٩٧٣ (القرار ٣٣٨) دعا فيـه « جميع الأطـراف فى القتال الدائـر الى وقف كل اطلاق للنيران والانهـاء الفـورى لكل نشـاط عسكرى فى مدة لا تتجـاوز ١٢ سـاعة بعد لحظـة اقـرار المجلس لهذا القرار •• » •

وفى ٢٣ أكتوبر عاد مجلس الأمن ليؤكد قراره السابق ، وطلب من السكرتير العـام ، أن يتخذ التدابير اللازمـة لارسـال مراقبى الأمم المتحدة فورا للاشراف على مراعاة وقف اطـلاق النـار بـين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية ، مسـتخدما لهـذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن فى الشرق الأوسـط ، وأولهـم هؤلاء الموجودون بالقاهره (القـرار رقم ٣٣٩) ونص القرار رقـم ٣٤٠ على زيادة عـدد المراقبـين من ناحيـة ، وعلى تشـكيل قـوة طوارىء من الدول الأعضاء فى الأمم المتحـدة باستثناء الأعضـاء الدائمين فى مجلس الأمن ، وذلك على الفور ، وتحت سـلطة مجلس الأمن ، وفوض السكرتير العـام سـلطة ايفـادها على الفـور الى المنطقـة .

وحـدد القـرار رقم ٣٤١ الوضـع القانونى لهـذه القوات على النحو الآتى :

مهـام قـوة الطـوارىء :

١ ــ مراقبة تنفيذ الفقرة الأولى من القرار رقم ٣٤٠ بخصوص الاشراف على وقف اطلاق النار الفورى والكامل ، وعـودة الأطراف الى مواقعها التى كانت عليها فى السـاعة ١٦٫٥٠ يوم ٢٢ أكتـوبر عـام ١٩٧٣

٢ ــ بذل أقصى الجهود للحيـلولة دون تجـدد القتال والتعاون مع الصـليب الأحمـر الدولى فى مباشرة مهـامه الانسـانية فى المنطقـة .

٣ ــ التعاون مع مراقبى الأمم المتحدة العسكريين لمراقبة الهدنه فى فلسطين فى انجـاز مهامها .

مدة عمـل القـــوة :

حـــددت المـــدة التى ترجـــد فيها القوة فى المنطقة بستة شهور، وان جـــاز مدها اذا تطلب الأمر بقـــرار من مجلس الأمن ، ونعتقد أنه ازاء تحـــديد مدة وجـــود القـــوات من المجلس فانه لا يجـــوز طلب سحبها قبل فوات هـــذه المـــدة • ولعـــل ذلك يقيـــــد بعض الشيء من الاعتبـــار الجوهرى الذى تقـــوم عليـــه عمليـــات الأمـــم المتحـــدة ، وعمـــل قـــوات الطوارىء على الخصوص ، والخـــاص بضرورة استمرار رضـــاء الدولة عن القـــوة حتى يمكن أن تستمر فى اقليمهـــا •

العـــلاقة بين القـــوة والأمم المتحدة والدول المعنية :

١ ـــ تعمل القوة تحت امرة الأمم المتحدة ، وتحت رياسة الأمين العـــام ويعين الأمين العـــام قائـــدا عاما بموافقـــة مجلس الأمن ، يكون مسئولا أمامه •

٢ ـــ تتمتع القوة بحرية الحركة والاتصـــال ، وكافة التسهيلات الأخرى اللازمة لقيـــامها بعملها • كما تمنح الحصانات والامتيازات المنصوص عليها فى اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة •

٣ ـــ يجب أن تعمل القوة باستمرار بشكل مستقل ، وفى مناطق منفصلة عن قوات الدول المتحـــاربة • لذا تبـــرم اتفاقيات مع الدول المعنية بشأن تحديد مربعات ومناطق عازلة لعملها •

٤ ـــ تزود القوة بأسلحة دفاعية فقط ، ولا تستعمل القوة الأسلحة الا فى الدفاع عن النفس • ويشمل الدفاع عن النفس مقـــاومة أية محاولات تمنعها من القيام بواجباتها ، وفقا لتفويض مجلس الأمن •

٥ ـــ تعمل القـــوة عند أدائها لوظائفها بانصاف كامل ، وتتجنب

الأعمال التى يمكن أن تخل بحقوق أو ادعاءات أو أوضاع الأطراف المعنية •

٦ — تشكل القوة من عدد من الفرق العسكرية مقدمة من دول مختارة ، بناء على طلب الأمين العام • ويتم الاختيار بالتشاور فيما بين مجلس الأمن والأطراف المعنية ، مع وضع مبدأ التمثيل الجغرافى المتساوى المسلم به موضع الاعتبار ، هذا وقد استثنى القرار رقم ٣٤٠ صراحة الأعضاء الدائمين من امكان ارسال قوات لها فى المنطقة •

تمويل القوات :

ينص القرار على اعتبار نفقات القوات جزءا من نفقات الهيئة يتحملها الأعضاء وفقا للفقرة ٢ من المادة ١٧ من الميثاق (١)•

ويحق لنا أن نتساءل الآن عن مدى التغيير الذى أحدثه هذا القرار فى النظام القانونى لقوات الطوارىء الدولية •

ونجد أن القرار قد أكد بعض الأسس التى كان متفقا عليها من قبل وهى عدم مساهمة الدول الكبرى فى القوات ، وعدم تأثيرها فى مواقف الأطراف من النزاع وفى طريقة التمويل •

ولكن هناك بعض الأسس التى كان مسلما بها لم تضمن فى القرار أو ضمنت بشكل مغاير •

فلم ينص القرار الجديد على عدم جواز وجود هذه القوات على أراضى الدولة الا برضائها • ووجدنا فى القرار الجديد متصلا

---

(١) تنص هذه المادة على انه « يتحمل الاعضاء نفقات الهيئة حسب الانصبة التى تقررها الجمعية العامة » .

بهـذا الوضع ، نصـا يقـول « ان هناك صـفات جوهرية يجب أن تتوافـر لقـوة الطوارىء لضـمان فاعليتها هى ، التـأييد والثقـة الكاملان من المجلس فى جميـع الأوقات ـ والتعـاون التـام من جانب الأطراف المعنية » • فضـلا عن تحـديد مدة القـوة بسـتة أشهر يجوز مدها بقرار من مجلس الأمن • وهـكذا أغفـل القـرار الجـديد شرط رضـاء الدولة عن وجـود القـوات على أراضـيها • واستعاض عنـه بوجوب تمتعها بالتـأييد الكامل فى جميع الأوقات من مجلس الأمن ، وضرورة اصـداره قرارات بمدهـا • ومن هنـا نرى أن هـذا الوضع يجعل هـذه القـوات أشـبه بقوات القمع ، التى يسـتخدمها مجـلس الأمن كرهـا عن الأطراف لتحقيق الأمن الجماعى • وواضـح أنه لا يجوز سـحب هـذه القوات قبل نهاية مدتها أو حتى بعد نهاية هـذه المدة اذا ما رأى مجلس الأمن ضرورة لاستمرارها فى عملها •

وأخيرا نجـد أن القرار الجـديد ـ وان أقر شرط حمل الأسـلحة دفاعيـة فقط ـ اعتبر من قبيـل الدفاع عن النفس مقـاومة أيـة محاولة تسـتهدف منعها من القيـام بواجباتهـا ، وعلى ذلك فيمكن للقوة أن تسـتخدم القـوة للردع ،ولحمـل الأطراف على احترام مهمة القـوة ، وضـمان قيامها بعملها • ويعتبر ذلك تطويرا له أهميته فى مضمون وهدف وأسلوب عمل قوات السلام الدوليـة •

وللأسف انتهى دور هـذه القوات عام ١٩٧٩ بعد توقيع اتفاقية السلام المصرية الاسرائيلية ولجـأت الدول الى انشاء قوات متعددة الجنسيات تحت اشراف الولايات المتحدة الأمريكية لا زالت موجودة فى المنطقة المنزوعة السلاح بين الطرفين فى سيناء •

ثالثا ـ ارسال مراقبين لمنـاطق النزاع :

ـ ويمكن أن نذكر من عمليـات السـلام التى اتخـذتها الأمم المتحـدة ، ارسال مراقبـين لمناطق النزاع، تنحصر مهمتهم فى مراقبة

مدى التزام الدول المعنية بالتوصية الصادرة لهم ، وابلاغ الأمم المتحدة بما قد يحدث من اخلال بها • ومن أمثلة ذلك ارسال مراقبين للأمم المتحدة لمراقبة تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لعام ١٩٦٧ بشأن منطقة الشرق الأوسط [١] • وكذلك ارسال مراقبين على خطوط وقف اطلاق النار بين الهند وباكستان عام ١٩٤٨ . وعلى خطوط الهدنة المصرية الاسرائيلية عام ١٩٤٩ •

وواضح أن مهمة المراقبين تختلف عن مهمة قوات السلام اذ تقتصر الأولى على مراقبة خطوط وقف اطلاق النار الذى يقرره مجلس الأمن أو الجمعية العامة ، بينما تتسع مهام قوات السلام الى نطاق أوسع كما قدمنا •

ومن الملاحظ أن قوات السلام الدولية — بالتطور الذى رأيناه — تتجه لكى تأخذ مكان قوات القمع التى نص عليها الميثاق • — كما أن منهج الأمن الجماعى — رغم نصوص الميثاق الواضحة فى تخويله لمجلس الأمن — قد قامت الجمعية العامة بممارسة بعض الاختصاصات المتصلة به — سواء باصدار تدابير غير عسكرية « يراجع نظر الجمعية العامة لنظام حكم فرانكو فى أسبانيا والحرب الأهلية فى اليونان عام ١٩٤٦ ، والحرب الأهلية فى اليونان عام ١٩٤٨ » ، أو بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلام (مشكلة السويس عام ١٩٥٦) ، وان كان من الملاحظ أنه بعد عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، وبعد انتهاء الحرب الباردة ، بدأت الحيوية تعود الى مجلس الأمن ، وبدأت العلاقات الدولية بشكل عام تنحو الى اتجاهات أخرى بعد تولى جورباتشوف السلطة فى الاتحاد السوفيتى عام ١٩٨٥ وفتحه أوسع الجسور مع الغرب وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية •

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ص ٣٨٧ .

الفصل الثالث

منهج نزع السلاح

المبحث الأول

الأساس الذى يقوم عليه المنهج

يستخدم تعبير نزع السلاح Disarmament استخداما واسعا يشمل تحديد وخفض ومراقبة الأدوات البشرية والمادية للحرب ، ليصل الى هدف نهائى هو الغاء هذه الأدوات بشكل مطلق (١) .

ولهذا المنهج صلته الوثيقة بمسألة حفظ السلم والأمن الدولى : فبينما تتجه التسوية السلمية الى ترك الدول بلا شىء يحاربون من أجله ، وبينما يستهدف الأمن الجماعى مجابهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم عسرا ، نجد أن أهداف نزع السلاح ترتئى حرمان الدول من أى شىء يحاربون به . وهكذا يؤدى منهج نزع السلاح الى الغاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ، ألا وهى الغاء الوسائل التى تجعل شن الحرب ممكنا (٢) .

---

(١) يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٣٩٩ .

(٢) يقول كولارت فى هذا المعنى : « ان مشكلة نزع السلاح لا يمكن أن تنفصل عن مشكلة السلم ، ويستحيل طرح احداهما دون التعرض للأخرى ، ذلك أنه من المنطقى لكى يمكن التخلص من التهديد بالحرب وهو داء قديم قدم العالم نفسه — فان على الانسان ان يحاول أن يتخذ عملا ضد الوسائل التى تسمح للدول بشن الحرب .

Yves Collart, Disarmament, The Hague 1958, p. 3

« The problem of disarmemert is inseparatbte from the problem of peace and cannont be solved without the other. It is the Form

والواقع أن قيام الحرب — من وجهة نضر هذا التفسير — يرتبط ارتباطا كبيرا بوجـود السـلاح فى يـد الدول • فأى دولة تنشىء جيشا قويا وتزوده بأحدث الأسلحة وتنفق عليه بسخاء ، ترى أنهـا يجب أن تستفيد من هذا الجيش ، وأن تجنى بعض الثمار من وجوده • ولا شـك أن الاستخدام الوحيد الممكن للجيوش هى استخدامها فى الحـروب (١) •

وبالاضافة الى ذلك ، فان حيـازة القوة الكبيرة الفتاكة ينشىء توترا فوق طاقته احتمال الكائنات البشرية • الناس ليسـوا آلهة ، وعنـدما يجمعـون فى أيديهم قـوة كبـيرة ، فانهم يسلكون مسلك الوحوش • الأمة التى تنمى لديهـا قـوة عسـكرية مفـرطة نـادرا ما تستطيع أن تتجنب فقـدان ضبط النفس . أو تتـلافى الجنـوح الى تحقيق غاياتها بالقسر ونبـذ قيم التوفيق والملاءمة السلمية •

ومن ناحية أخرى ، فان اسراع دولة الى التسـلح ، والحصول على التقـدم الحربى ، يدعـو جيرانها الى أن يفعلوا مثلها خوفا من مباغتتها لهم ، حتى لو كانت نوايا الدولة الأولى سلمية ، ولا شـك أن من شأن السباق بين الدول فى التسليح على هـذا النحـو ، أن يبث بذور التوتر الدولى فى العـالم ويجعل العالم معرضا للحرب ، سريع الاستجابة لها •

والواقع أن من أهم أسباب التسلح ، اتباع الدول الحكمة الرومانية

=
logical that, in order to do away with the threat of war, which is as old as the world itself, man should have tried to take action against the means that permit nations to wage war ».

(1) Bogdanov, The Disarmament problem in international law, contemporary international law, mosco 1969, p. 14?.

وفى نفس المعنى يراجع كلـود ، النظـام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٤٠١ .

القـائلة بأنه « اذا أردت السلام ، فاستعد للحـرب » ، من شـأن ذلك وجـود سـباق التسلح بين الدول ، وتحويل حالة السـلم . الى حالة تربص قد تخلق الحرب • ولقد عبر اللورد جراى عن هـذه الفكرة عندما قال : « ان التسـلح يخلق الخـوف ، والخوف يخلق التسليح ، مع النتائج الخطيرة التى تنعكس على الأمن القومى الذى تهتم به الشعوب ، من جراء ذلك » •

وهكذا فلكى يمكن أن نلغى الحرب ، وأن ننهى الاضـطراب فى العلاقات الدولية ، ينبغى أن نبذل أكبر الجهود لتنظيم السلاح وللحد منه ، ثم نزعه •

وتزداد هـذه الضرورة اليوم ، وتبرز من زاوية أخرى خطيرة • فلقـد أدى التقدم العلمى الى تطورات ضخمة فى مجال الأسلحة ، لتـد أصبحت أكثر فتـكا ، وأشـد ضراوة ، وذات أثر وخيم على كل التراث الانسـانى ، ولقـد وعى العـالم ذلك فى أثنـاء الحرب العالمية الثاية ، التى أفقـدته ملايين عـديدة من البشر ، وسببت له آلاما يعجز عنها الوصف ، كما انتهت بتلك المفاجأة الضـارة عنـدما ألقت الولايات المتحدة الأمريكية بقنبلتها الذرية الأولى على هيروشيما وبدأ العالم من وقتها يحسب حسابا لهذا السلاح الجـديد • ويخشى الهوائل التى يمكن أن تترتب عليه •

ولقـد أظهرت العـديد من الدراسات والتقـارير التى قدمت الى الأمم المتحـدة ضخامة أعباء التسليح ، ونشرت الأمم المتحـدة العـديد من التقارير حول المشكلة بدءا من عام ١٩٦٢ بعنـوان الآثار الاقتصادية والاجتماعية لنزع السلاح ، وفى عام ١٩٧١ نشرت تقريرا بعنوان : الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسـباق التسلح والنفقات الحربية • ولقد تضمنت هذه التقارير مدى الانفاق الذى تنفقه الدول على الأسلحة ، وكونه يكلف أموالا طائلة لو حولت الى الانفـاق على التنميـة الاقتصادية ، لعم الرخاء العـالم ، وبمعنى آخـر يبتلع

التسليح موارد الدول — وخاصة الصغيرة ، الأمر الذى يهدد استقرار العالم الاقتصادى ، ويعرقل التركيز على العمل الايجابى لتحسين الظروف الانسانية وترقيتها •

ولعل ذلك هو السبب الذى دعا الأمم المتحدة الى أن تجعل من الستينات ، عقدا للتنمية ، ولنزع السلاح فى نفس الوقت . حتى تتاح الفرصة للعالم ليقارن بين ما ينفقه فى هذا المجال وذاك الآخر ، لعله يتبصر ويتجه الى ما يحقق الخير للانسانية (١) •

المبحث الثانى

محاولات الدول لنزع السلاح

بدأ العالم يتجه الى نزع السلاح منذ وقت بعيد • ومن أولى المحاولات التى عرفت بهذا الشأن ، تلك التى وضحها « كانت » فى مشروعه للسلام الدائم بين الدول والتى تقضى بالغاء الجيوش الدائمة • ورأت الفكرة أول تطبيق لها فى اتفاقية Rush - Begot التى أبرمت عام ١٨١٧ بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة واتفقتا فيها على تجريد الحدود الفاصلة بين كندا والولايات المتحدة من القوة العسكرية •

كما أن القيصر نيقولا الثانى قد جعل من مبدأ نزع السلاح هدفا رئيسيا من أهداف مؤتمر لاهاى عام ١٨٩٨ (٢) •

---

(١) اظهرت هذه التقارير ان اكثر من ٢٠٠ بليون دولار قد انفقت فى اغراض التسليح خلال عام ١٩٦٩ وحده . وهذا يمثل ما قيمته ٥٦ دولارا لكل فرد يعيش على الأرض ، وهو مبلغ يرتفع كثيرا عن دخل الفرد بالنسبة لملايين من البشر •

يراجع دراسة للأمم المتحدة عن نزع السلاح ، نشرت عام ١٩٧٠ :
Sales No : 70. 1. 27. P. 2.

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٤٠٠ ـ

وقد بدأت الدول تولى المشكلة اهتماما أكبر بعد الحرب العالمية الأولى • وجاء نص صريح فى عهد عصبة الأمم — المادة ٨ — يقرر أن « حفظ السلام يتطلب تخفيض الأسلحة الوطنية الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتنفيذ الجبرى للالتزامات الدولية عن طريق القيام بعمل مشترك » • وبينت فقرات المادة الآمال والوسائل التى ابتغاها واضعوا العهد لتنفيذ هذا الهدف •

وذكرت الفقرة الثانية من المادة أن مجلس العصبة يقوم باعداد المشروعات الخاصة بتخفيض السلاح ويعرضها على الحكومات النظر فيها واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها • وحظرت الفقرة ٤ من هذه المادة على الدول أن تحوز أسلحه تتجاوز النسب التى حددت وفقا للمشروعات التى أقرتها الحكومات الا بموافقة المجلس •

واهتم عهد العصبة — من ناحية أخرى — بتحريم تجارة الأسلحة واعتبر قيام الأشخاص بصناعة الأسلحة من الشرور الدولية التى يجب على الدول أن تعمل على تجنبها (١) والتزمت الدول الأعضاء فى النهاية بتبادل البيانات الكاملة والصريحة عن نسبة أسلحتهم ، وبرامجهم الحربية ، والبحرية والجوية وحالة صناعاتهم القابلة للتحويل للأغراض الحربية •

ولم تستطع العصبة أن تضع برامج لتخفيض السلاح أو الرقابة عليه عن طريق تبادل المعلومات بين الدول الأعضاء عن تسليحهم •

---

(١) جاء بالفقرة الخامسة من المادة ٨ أن أعضاء العصبة موافقون على أن صنع الذخائر وأدوات الحروب بواسطة الشركات الخاصة يثير اعتراضات شديدة ، ويقوم المجلس ببحث الوسائل الكفيلة بالقضاء على الشرور التى تصاحب هذه الصناعة ، مع الأخذ بعين الاعتبار لمطالب أعضاء العصبة الذين ليسوا فى وضع يسمح لهم بصنع الذخائر وأدوات الحرب الضرورية لسلامتهم .

ولعل ذلك راجـع الى أن العهـد « لم يلزم الأعضـاء بالامتناع عن استخدام القوة فى علاقاتهم الدولية ، ولم يحرم الحرب العدوانية ، ومن ثم لم يكن هنـاك أساس قانونى قـوى لتنفيـذ تدابير نزع السلاح » • وواضح أنه لم يمنع الدول من التوسـع فى التسليح ، وفى الاعداد للحرب العالمية الثانية من النازى ، والدول العـدوانية الأخـرى •

المبحث الثـالث

نزع السلاح فى عمـل الأمم المتحدة

أولا : موقف ميثاق الأمم المتحدة من نزع السلاح :

عالج ميثاق الأمم المتحدة المشكلة بصورة أخرى • فلقد رأينـا تحريمه لكل صـور استخدام القـوة من ناحيـة ، ومن ناحية أخرى تلاحظ الطابع العملى والموجز لنصوص الميثاق فى مجال نزع السلاح •

فقد وردت المـادة ١١ من الميثاق تقول بأن « للجمعية العـامة أن تنظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدوليين ، ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقـة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ، كما أن لها أن تقـدم توصياتها بصدد هـذه المبادىء الى الأعضاء أو مجلس الأمن أو الى كليهما » •

وأشارت المـادة ٢٦ الى مسئولية مجلس الأمن بمساعدة لجنـة أركان الحرب عن وضع خطط تعرض على أعضـاء الأمم المتحـدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح ، وذلك لاقامة السلم والأمن الدوليين وتوطيـدها بأقل تحـويل لموارد العـالم الانسانيـة والاقتصـادية الى ناحية التسليح (١) •

---

(١) اورد الميثـاق فى تنظيمه للجنـة أركان الحـرب فقـرة مماثلة تتصـل بنزع السـلاح ، هى الفقـرة الاولى من المـادة ٤٧ التى نصت

وقد تظهر المقارنة السريعة بين نصوص عهد العصبة ونصوص ميثاق الأمم المتحدة ، أن العهد قد اهتم أكثر بالمشكلة ، ولكن الواقع غير ذلك ، فلقد كان واضعو الميثاق عمليين أكثر من واضعي العهد ، وتبينوا استحالة نزع السلاح ، لذلك ركزوا أكثر على محاولة تنظيمه ، ومنع المخاطر التى تنجم عنه ، وخاصة بعد تطوره ، وظهور الأسلحة الذرية (١) .

والواقع أنه كان لظهور الأسلحة الذرية ، واستخدامها فى الحرب بالقائها على جزيرتى هيروشيما ونجازاكى بعد توقيع ميثاق الأمم المتحدة بأسابيع قليلة ، ثم ظهور أنواع أخرى من أسلحة التدمير الجماعى mass destruction كالأسلحة البيولوجية والبكترولوجية والكيماوية ، أثره الهام فى اهتمام الأمم المتحدة بمشكلة نزع السلاح (٢) .

=
على ان مهمة اللجنة هى « ان تسدى المشورة والمعونة الى مجلس الأمن ، وان تعاونه فى جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ، ولتنظيم ونزع السلاح بالقدر المستطاع » .

(١) يرى بعض الفقهاء أن الأعمدة الثلاثة لنظام الأمم المتحدة هى التسوية السلمية ، الأمن الجماعى ، الرفاهية . أما نزع السلاح ، فقد أعطى دورا محدودا الى حد كبير فى ميثاق الأمم المتحدة ، على خلاف عهد العصبة . يراجع :

Goodrich and Hambro, Charter of the United Nitions, commentary and documents, Boston -949, P. 91.

(٢) أشار يوثانت الى خطورة هذه الاسلحة على الأمن الدولى وعلى الحياة الانسانية بذكر ان :

The armaments race poses a threat to the Security, indeed to the very survival of mankind"

Disarmament : Imperative of Peace achivements of the United Nations, New York 1970, p. 2.

ثانيا : وجوه اهتمام الأمم المتحدة بالمشكلة :

يلاحظ بادىء ذى بدء أن المسئولية الرئيسية فى مجال نزع السلاح تقع على الدول الكبرى • كما أن نجاح الأمم المتحدة فى أى تدابير تتخذها فى هذا المجال تعتمد الى حد كبير على السياسة التى تتبعها هذه الدول تجاهها • ومع ذلك يمكن أن نحدد مجهودات الأمم المتحدة فى مجال نزع السلاح فى المسائل الآتية :

١ — قامت الأمم المتحدة بتحقيق تسهيل المفاوضات وتقديم الوسائل اللازمة لنجاحها •

٢ — لعبت الأمم المتحدة دورا كبيرا كجهاز دائم لمناقشات نزع السلاح والمفاوضات المتصلة به ، وكملتقى لكل الجهود التى تستهدف نزع السلاح وكمصدر للتوصيات والتوجيهات المتصلة بالمشكلة •

٣ — تعتبر الأمم المتحدة — بالاضافة الى ذلك — أكبر مساهم فى الدراسات المتصلة بنزع السلاح ، وأعباء التسليح ، والآثار الاقتصادية المترتبة عليه الى غير ذلك من الوجوه المتصلة بالمشكلة •

والواقع أن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد بدأت تهتم بالمشكلة منذ أول دورات انعقادها ، فلقد أصدرت قرارا فى ٢٤ يناير عام ١٩٤٦ اعترفت فيه بالحاجة الى وضع مبادىء عامة لتنظيم التسليح ، واستمر العمل فى هذا المجال فى طليعة أهداف الأمم المتحدة •

وأنشأت الجمعية أول هيئتين لدراسة المشكلة هما لجنة الطاقة الذرية ولجنة الأسلحة التقليدية ، واستبدلت بهما عام ١٩٥٢ لجنة واحدة هى لجنة نزع السلاح ، تتبع مجلس الأمن ، وعهدت

اليها الجمعية العامة باعداد مقترحات تتضمنها معاهدة أو معاهدات دولية لتحقيق الأغراض الآتيــة :

١ — تخفيض القوات المسلحة كافة وجميع أنواع الأسلحة والعمــل على الحد منها وخفضها خفضا متوازنا •

٢ — تدمير كافة الأسلحة الهــامة التى تؤدى الى تخريب واســع النطــاق •

٣ — إقامة رقابة دولية فعالة على استخدام الطــاقة الذرية لمنــع اســتعمال الأسلحة الذرية واستخدام الطـــاقة الذرية الا فى الأغراض الســلمية •

ويعتبر عام ١٩٦١ من الأعوام الهــامة فى مجال نزع السلاح فقــد اتفقت الولايات المتحـــدة والاتحــاد السوفيتى على بعض المبادىء تتصل بنزع الســلاح وعرضت بيانها المشترك فى هـــذا المجال على الجمعية العامة التى أبدت ترحيبا كبيرا به وأقامت وفقا له لجنة جديدة تكونت من ثمانى عشرة دولة (١) ، اتخذت مقرا لهــا جنيف ، وبدأت تنعقــد ابتداء من مارس عام ١٩٦٢ وحتى الآن •

وتتجه المبــادىء التى اتفقت عليها الدولتان الكبيرتان وأقرتها الجمعية العــامة الى الوصــول الى برنامج يحقق نزع السلاح نزعا عاما وكاملا • ويقتضى ذلك « تسريح القــوات المسلحـــة ، وحــل المؤسسات العسكرية بما فيهــا القواعد » والامتنــاع عن انتــاج الأسلحة ، والاستغناء عن المخزون من كافة أنواعها مع استبعاد كل

---

(١) هــذه الدول هى : البرازيل ، بلغـــاريا ، بورما ، كنـــدا ، تشيكوسلوفاكيا ، اثيوبيــا ، فرنســا ، الهنــد ، ايطــاليا ، المكسيك ، نيجيريا ، بولنــده ، رومانيا ، الســويد ، الاتحاد السوفيتى ، جمهــورية مصر العربيـــة ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة .

وسائل انتاج الأسلحة الذرية والنووية • ويمكن الاحتفاظ بالقوات والأسلحة غير الذرية اللازمة لحفظ الأمن الداخلى وتلبية احتياجات الأمم المتحدة •

ويتم تنفيذ هذا البرنامج على مراحل يتفق عليها ، وعلى أن يكون النزع بالتوازى مع تخفيض القوات المسلحة بالنسبة لجميع الدول الموقعة على الاتفاق ، ويكون ذلك تحت اشراف منظمة توضع تحت اشراف الأمم المتحدة •

وأخيرا يجب أن يصاحب التقدم فى نزع السلاح تقوية المنظمات الدولية المسئولة عن حفظ السلام والأمن الدوليين وتسوية كافة المنازعات بالطرق السلمية طبقا لميثاق الأمم المتحدة ، ويجب على الخصوص أن تنشأ قوة أمن دولية توضع تحت اشراف الأمم المتحدة تكون مهمتها المحافظة على كيان المنظمة الدولية ، وضمان تنفيذ قراراتها ، ومنع أى تهديد من جانب الدول ضد ميثاقها (١) •

ثالثا : أهم انجازات الأمم المتحدة فى مجال نزع السلاح :

نلاحظ أن لجنة نزع السلاح لم تصل الى تحقيق الأهداف المنوطة بها ولا حتى اقتربت كثيرا منها ، الا أن لها بعض الانجازات الهامة هى :

١ ــ معاهدة تحريم التجارب الذرية :

كانت الهند أولى الدول التى دعت الى ابرام معاهدة تحظر التجارب النووية عام ١٩٥٤ ، وأظهر ممثلها فى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٦ المخاطر التى تنجم عن ذلك على الانسان

---

(١) يراجع مؤلف الدكتور حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، المرجع السابق ــ ص ٧٠ •

وصحته وبيئته من جراء الاشعاعات الذرية • وأعربت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى قرار لها أصدرته فى نوفمبر عام ١٩٦٢ عن أسفها العميق لاستمرار التجارب الذرية وطالبت بضرورة عقد اتفاق يحظرها بأقصى سرعة ممكنة • ودعت الجمعية لجنة نزع السلاح الى اعداد هذه الاتفاقات •

وفى عام ١٩٦٣ ، أعلن أن الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفييتى وبريطانيا وافقت على اجراء محادثات بهذا الشأن فى موسكو • وفى يوليو من نفس العام تم التوصل الى اتفاقية موسكو لحظر اجراء التجارب النووية (٢) •

وقد صدقت عليها أغلبية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، والدول الذرية عدا فرنسا والصين ، كما أن اسرائيل لم تصدق على هذه الاتفاقية •

وقد ورد بديباجة المعاهدة أن الهدف الرئيسى الذى ابتغاه الأطراف منها هو : « الاسراع الى أقصى حد ممكن للوصول الى اتفاق لنزع السلاح العام والكامل ، تحت رقابة دولية مباشرة ، طبقا لأهداف الأمم المتحدة التى تتطلب وضع حد لسباق التسليح • وتجنب التكالب على انتاج وتجربة كل أنواع الأسلحة ، بما فيها الأسلحة النووية • وأوضحوا أيضا عن رغبتهم فى الوصول الى وقف كل التجارب الذرية ، ومنع تلوث البيئة الانسانية بالاشعاعات الذرية • هذا وقد نصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أن : « كل طرف من أطراف هذه

---

(٢) وقعت هذه الاتفاقية فى ٥ أغسطس عام ١٩٦٣ عن طريق وزراء خارجية الدول الثلاث ، وفى حضور السكرتير العام للأمم المتحدة ، وقد دخلت المعاهدة دائرة التنفيذ فى ١٠ أكتوبر عام ١٩٦٣ ، عندما صدقت عليها الدول الأصلية بالاضافة الى ٩٨ دولة أخرى عضوا بالأمم المتحدة وسبع دول أخرى غير أعضاء .

الاتفاقية يتعهد بأن يمنع ، وأن يحظر ألا يقوم بأي تجارب ذرية ، أو أى تفجيرات ذرية ، فى أى مكان يقع فى اختصاصه أو تحت رقابته :

(أ) فى الجو ، فيما وراء حدوده ، بما فى ذلك الفضاء الجوى، أو تحت المياه متضمنا الاقليم المائى أو البحار العالية •

(ب) فى أى جزء آخر من البيئة اذا كان من شأن هذا التفجير أن يسبب اشعاعات ذرية خارج حدود اقليم الدولة الذى يخضع لسيادتها أو يقع تحت رقابتها •

وقد تضمنت هذه المادة أن الحكم الوارد فى هذه الفقرة لا يمنع الدول من ابرام معاهدة فى المستقبل تحرم كل صور التجارب الذرية وفى كافة أبعاد الاقليم ، بما فى ذلك باطن الأرض ، الأمر الذى بينت ديباجة الاتفاقية أن الدول تبحث عن تحقيقه •

وتعهد الأطراف فى الاتفاقية بالامتناع عن أن يتسببوا أو يشجعوا أن أن يساهموا بأى شكل فى احداث أى تفجير ذرى فى أى مكان من ذلك الأماكن التى حددتها المعاهدة (١) •

وواضح أن العيب الرئيسى الذى يمكن أن يوجه الى هذه المعاهدة ، هى أنها لم تحظر بشكل مطلق اجراء التجارب فى باطن الأرض • لذا فلقد استؤنفت المفاوضات بين الدول لتغطية هذه المسألة من خلال لجنة نزع السلاح ، وان لم يتم الوصول الى نتائج أيجابية حتى الآن بهذا الخصوص •

---

(١) نصت المادة الرابعة من هذه الاتفاقية على أن هذه المعاهدة ستكون دائمة ، ولم تجز الانسحاب منها الا اذا رأت الدولة أن هناك حوادث استثنائية ، تتصل بجوهر المعاهدة ، من شأنها أن تهدد المصالح العليا للدولة :

« Extraordinary events, ralated to the subject matter of this treaty, have jeoparadized the supreme interests of its country ».

٢ — معاهدة منع انتشار الأسلحة الذرية :

تمكنت لجنة نزع السلاح من التوصل الى ابرام اتفاق بخصوص نزع السلاح النووى ، وقع عام ١٩٦٨ بمجهودات استمرت أكثر من عشر سنوات . ولقد وصفت هذه الاتفاقية بأنها : « أهم اتفاق دولى فى ميدان نزع السلاح منذ بدء العصر النووى ، وبأنها تمثل نصرا كبيرا لقضية السلم (١) . وقد تضمنت هذه الاتفاقية المبادىء الآتية :

١ — منع انتشار الأسلحة النووية بين البلدان التى لا تحوزها : فقد نصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أن الدول الذرية سوف تمتنع عن اعطاء أسلحة ذرية الى أى شخص أو دولة أو جماعة ، وكذا أية تسهيلات تتصل بالأسلحة الذرية . وتعهد الدول غير الذرية فى المادة الثانية بألا تستفيد أو تصنع أو تنقل بأى شكل الأسلحة الذرية .

٢ — انشاء نظام للرقابة يستهدف تنفيذ منع الانتشار : ورد ذلك بالمادة الثالثة من هذه المعاهدة ، وقد تعهدت الدول غير الذرية الموقعة على الاتفاقية بأن تقبل الحماية التى سوف يتم التفاوض بشأنها فيما بعد مع المنظمة الدولية للطاقة الذرية ، الهدف الرقابة على انجاز الالتزامات التى قررتها المعاهدة (٢) .

---

(١) يراجع مقدمة التقرير السنوى للأمن العام عن أعمال المنظمة عام ١٩٦٨ .

(٢) « Each non - nuclear » weapon state party to the treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the international atomic Energy Agency for the Exclusive puprose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under the treaty ».

٣ ـ تسهيل استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية : تضمنت المادتان ٤ ، ٥ حق الدول الأطراف فى تنمية أبحاث الطاقه النووية وانتاجها واستخدامها فى الأغراض السلمية ، وكذا أوجبت على جميع الأطراف بتيسير أوفى تبادل ممكن للمعدات والمواد والمعلومات العلمية والتكنولوجية اللازمة لاستخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية ، وعلى حقهم فى الاشتراك فى هذا التبادل •

كما تنص على جمل الفوائد التى يحتمل أن تجنى من كل التطبيقات السلمية للطاقة فى متناول الدول غير الحائزة للأسلحة الذرية ، بدون تمييز بينها ، وبدون اشراكها فى نفقات البحوث الذرية ، على تفصيلات تبحث فى معاهدة أخرى •

٤ ـ مواصلة الجهود لنزع السلاح الذرى ، وغير الذرى : اعتبرت المادة السادسة هذه المعاهدة خطوة أولية لتحقيق غاية رئيسية أخرى هى نزع السلاح العام والشامل ، اذ أوصت الدول بمواصلة بذل الجهود لتحقيق هذا الغرض • وهذا هو نص المادة :

« Each of the parties to the treaty undertakes to pursue negotiation in good faith on effective measures relating to the cessation of the clear arms race at an early date and to nucheal disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective internatonal control ».

ولا شك أن لهذه الاتفاقية قيمتها الكبيرة ، فقد أظهرت الخدمة الكبيرة التى يمكن أن يقدمها نزع السلاح لتحقيق السلم الدولى ، وخاصة اذا ما نجحت الاتفاقية فى أن تخلق الظروف المناسبة لانماء التعاون الدولى فى مجال الاستخدام السلمى للطاقة (١) •

---

(١) دخلت هذه الاتفاقية فى دور التنفيذ فى ٥ مارس عام ١٩٧٠ م

هذا وقد دار العديد من المناقشات فى مجلس الأمن بعد توقيع هذه المعاهدة ، وأصدرت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى وبريطانيا تصريحا ذكرت فيه أنها ستقدم المساعدة المباشرة ، أو تدعم تقديمها ، وفقا للميثاق ، الى أى دولة غير ذرية طرف فى المعاهدة ، تتعرض لعمل من أعمال العدوان تستخدم فيه الأسلحة النووية ، أو للتهديد بمثل هذا العدوان ، كما أصدر مجلس الأمن قراره رقم ٢٥٥ فى عام ١٩٦٨ ، وضع فيه مبدأ حماية الدول غير الذرية (١) •

٣ — انشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية :

نوقشت فكرة انشاء منطقة خالية من السلاح النووى فى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٧ ، عندما قدم « راباكى » مشروعه الذى عرف باسمه ، لانشاء منطقة فى وسط أوربا مجردة من الأسلحة النووية ، ثم أعيدت مناقشتها عام ١٩٦٠ عندما تقدمت بعض الدول الأفريقية باقتراح جعل أفريقيا منطقة منزوعة السلاح النووى ، ولكن لم يسفر هذا الاقتراح عن نتيجة ايجابية ، وأخيرا تقدمت دول أمريكا اللاتينية باقتراح مماثل عام ١٩٦٢ أدى الى ابرام معاهدة توصلت فيها الى جعلها منطقة مجردة من السلاح النووى • ويسوقنا ذلك الى بحث مدى قيمة انشاء المناطق المنزوعة السلاح بشكل عام ، والنووى بشكل خاص •

لقد وجدت فكرة المناطق المنزوعة السلاح بشكل عام لتحقيق هدف معين هو خلق مناطق أمن جزئية ، بناء على موافقة

---

(١) يراجع فى التفاصيل مقال للأستاذ الدكتور حسين خلاف بالمجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٧٤ ص ٢٦ وما بعدها .

وتراضى الدول المعنيـة لتحقيق مصـالحها ، وذلك بمنع الأعمـال العسكرية على اقليم معين ، سواء كانت هـذه الأعمال هجوميه أم دفاعية (١) ، وعلى ذلك فان انشاء المناطق المنزوعة السلاح يكون دائما عن طريق معاهدات ، ومعاهدات صلح فى معظم الأحيان (٢) .

ولقد اختلف فى أهميـة انشاء مناطق منزوعة السلاح النووى . ورأت العديد من الدول — وعلى رأسها دول أمريكا اللاتينية — ان انشاء مثل هـذه المناطق فى جهات مختلفة من العالم ، يساعد كثيرا على منع زيادة انتشار الأسلحة النووية ، ويقلل من خطـر الحـرب النـووية . كما قررت الدول أن انشـاء مثل هـذه المناطق يعتبر ملحـا فى المنـاطق التى تكون الدول الحـائزة للأسلحة النـووية قريبة من بعضها البعض ، لتقليل الخطر ، واتجنب الحـوادث التى قـد تقع بالمصادفة . وأخيرا فان تحقيق نزع السـلاح ، لا يمكن أن يتم دفعة واحـدة ، بل يكون باتخـاذ خطوات تدريجية ، بايقاف منع التجـارب النووية ، وانشـاء منـاطق خاليـة من الأسـلحة النووية ، مما يكون من شأنه تيسير الاتفاق نحو الوصول الى نزع السلاح الذرى بشكل عام فى النهاية (١) .

---

(١) عائشة راتب ، دراسات فى المنـاطق المنزوعة السلاح ، المجلة المصرية للقـانون الدولى ١٩٦٩ .

(٢) نزعت معاهدة صلح فرساى عام ١٩١٩ سـلاح الضـفة الغربيه لنهر الراين ، ومنطقة حوض تسـار . وبعد الحـرب العالميـة الثانيـة انشأت معاهدة الصلح التى ابرمت مع ايطاليا منطقة منزوعة السـلاح على الحـدود الايطاليـة اليوغوسلافية ، وبعض الجزر فى بحر الادرياتيك . راجـع :

Alexander Bramson, International Law and denuclearisation, contribution to the study of the problems of Disrmament p. 18.

(٣) يراجع فى هذا المعنى عبد الفتاح اسماعيل ، جهـود الأمم المتحدة لنزع السلاح — المرجع السابق — ص ٣٥٣ .

ويتجه آخرون الى القول بأن مدى الأسلحة والصواريخ النوويه الحديثة ، والقنابل المدارية ، قد أصبح بغير حدود ، ومن ثم فان انشاء المناطق الخالية من الأسلحة ، لن يوقف أية دولة كبرى من شن الحرب الذرية فى النهاية •

ولا شك أنه فى اقامة مناطق منزوعة السلاح سواء الذرى أم غير الذرى ، فائدة كبرى للمجتمع الدولى ، خاصة فى المناطق المتوترة ، اذ يقلل من خطر الحرب ، ويمنع قيامها لأوهى الأسباب وهذا ما أخذت به الدول فى الواقع •

اتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى (٢) :

تم التوصل الى اتفاقية مكسيكو لاعتبار أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى فى ١٤ فبراير عام ١٩٦٧ ، بعد جهود كبيرة بذلت من خلال الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ولجنة نزع السلاح •

وقد تعهد أطراف هذه الاتفاقية بالا يستخدموا المواد والتسهيلات الذرية فى غير الأغراض السلمية ، كما تعهدوا بأن يمنعوا فى أقاليمهم :

١ — تجربة أو صناعة أو استخدام ، كذلك انتاج أو اكتساب أى سلاح ذرى ، بأية وسيلة كانت ، وسواء أكان ذلك بواسطة الأطراف مباشرة أو بشكل غير مباشر ، من جانب أى شخص آخر ، وبأى طريقة •

٢ — قبول أو تخزين أو تأسيس أو توظيف أو أى وسيلة أخرى

---

(٢) راجع فى التفاصيل :

M. F. F. Furet, le Desarmement nucleaire Paris, 1978, p. 166 ss.

من وسائل الحيــازة لأى ســلاح ذرى ، مباشرة أو بطريق غير مبــاشر •

وقــد حددت المــادة ٥ من الاتفاقية المقصود بالأسلحة الذرية بأنها « أى اختراع من شأنه أن يحدث طاقة ذرية بشكل غير مراقب والذى له مجموعة من الصفات التى تجعله ملائما لأهداف حربية »(١)•

وقد أنشأت الاتفاقية منظمة ســمتها « وكالة منع الأسلحة الذرية فى أمريكا اللاتينية » (٢) ومهمة هــذه الوكالة القيام بمهمة الرقابة ، لتطبيق أحكام الاتفاقية ، وعهدت بهذه المهمة الى فرنسا ، وهولنــدا والملكة المتحدة ، والولايات المتحــدة الأمريكية (يراجع البروتوكول رقم ١ لهــذه الاتفاقيــة) وتعهــدت القــوى الذرية فى العــالم — بمقتضى بروتوكول الاتفاقيــة الثــانى — بأن تحتــرم نظــام نزع السلاح الذرى الذى قررته الاتفاقية •

وقد رحبت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتوقيع هذه الاتفاقية ، ودعت الدول الأعضاء ، وكذا الــدول التى ذكرت فى البروتوكولات الى سرعة التصديق عليها • وقــد صــدقت عليها الدول الأعضــاء ، واقيمت الوكالة التى قررتها عام ١٩٦٩ •

وقد علق السكرتير العــام للامم المتحــدة على توقيع هــذه الاتفاقية بقوله : « ان هذه المعاهدة تعتبر الوحيدة فى كونها منعت سباق التسلح فى منطقــة سكانية هــامة من الكرة الأرضــية ، وفى

---

(١) « Any device which is capable of releasing nuclear energy in an uncontrolled manner and which has a group of characteristics that are appropriate for war like purposes. ».

(٢) « Agency for prohibition of Nuclear weapons in Latin America ».

اقامتها لجهاز دائم وفعال للرقابة » (١) •

منع وضـــع الأسلحة النووية فى الجو والفضاء :

نجح الاتحاد السوفيتى فى أن يغزو الفضاء لأول مرة عام ١٩٥٨ باطلاق القمر الصناعى الأول « Sputink 1 » وأعقب ذلك اطـــلاق أعداد أخـــرى من الأقمار الصـــناعية ، ثم اطلاق مركبات فضـــائية جعلت الانسان يصل الى القمـــر عام ١٩٦٨ • وهنـــا بدأ التفـــكير فى الأحـــكام التى تسرى على هـــذا المجـــال الجـــديد ، واســـتقر الرأى على ابعـــاد التوتر الذى ملأ الأرض عن نطـــاق الفضـــاء وأقرت الجمعية العـــامة المبدأ فى العديد من قراراتها ، وأقرته الدول الأخرى فى اتفاقية وقعت عام ١٩٦٧ ، وجـــاء بالمـــادة الرابعة منها أن الدول الأطراف تتعهـــد « بعـــدم وضع أى أجسام تحمل أسلحة نووية أو أى نوع آخر من أسلحة التدمير الشامل ، فى أى مدار حول الأرض ، أو وضع مثل هذه الأسلحة على أية أجرام سماوية أو فى

---

(١) دخلت المعاهدة فى دور التنفيذ فى يونيو عام ١٩٦٩ بعد أن صدق عليها العـــدد اللازم من الدول الأعضاء .

(٢) جاء فى التقرتير السنوى الذى تدمه يوثانت الى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٩ ان أقطار دول أمريكا اللاتينية قـــد اتخذت خطـــوة أولى هامة تجاه نزع السلاح ، والتوسع فى الاستخدام السلمى للطاقة الذرية كما أعطت العالم بذلك أفكارا جديدة فى نطاق الرقابة

The latin american countries has « Successfully taken a first important towards disarmament and the expansion of peaceful uses of nuclear energy and have given the world some novel ideas in the field of control ».

ويراجع فى شرح هـــذه الاتفاقية والتعليق عليها مقال الدكتور أحمـــد عثمان بمجلة السياسة الدوليـــة بعنوان « معاهدة مكسيكو لتحريم التجارب النووية » أكتوبر ١٩٦٧ ص ١٢٤ وما بعدها .

المجـال الجوى بأية طريقة أخرى » (١) •

منع وضع الأسلحة النووية وأسلحة التدمير الشامل فى قاع البحـر والمحيطـات :

رأينا تطورا كبيرا فى مجال استخدام البحار فى أغراض شتى ؛ استلزم أن تنشىء الأمم المتحـدة لجنة للاستخدام السلمى لقـاع البحر عام ١٩٦٨ • وقد بحثت الجمعية العـامة بعـد ذلك ضرورة الاحتفاظ بقـاع البحر والمحيط ــ خارج نطاق الولاية الاقليمية للدولة ــ للأغراض السلمية فقط • وتم وضع اتفاقية بهـذا الشأن ، أعدت للتوقيع عليهـا فى ١١ فبراير عام ١٩٧١ ، ووقع عليهـا عدد كبير من الدول •

منع الأسلحة الكيماوية والبيولوجية :

بدأ الاهتمام بمسألة منـع الأسلحة الكيماوية والبيولوجيـة فى نطاق الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ ، حيث أصـدرت الجمعية العـامة فى هذا العام قرارا دعت فيه الدول الأعضاء الى احترام بروتوكول جنيف الصادر فى ١٧ يونيـو عام ١٩٢٤ والذى يقضى بتحريم كل أنواع الأسلحة السامة ، بكافة أنواعها الكيماوية والبكترولوجية •

وفى عام ١٩٦٨ ، طلبت الجمعية العامة من السكرتير العام للامم المتحدة أن يعد تقريرا عن هـذه الأسلحة ، وعن الآثار التى تترتب على استخدامها فى الحـروب • وقد أعد التقرير فريق من الخبراء • وأقرته الجمعية العـامة فى أول يوليو عام ١٩٦٩ • وقد أورد هـذا التقرير أنه بينما أن كل الأسلحة تدمر الحيـاة الانسانية ، الا أن الأسلحة الكيماوية والبيولوجيـة تقف فى مرتبه متقدمة من الايـذاء

---

(١) يراجع رسالة محمـد وفيـق ابو اتله بعنوان تنظيم اسـتخدام الفضاء ، ١٩٧٢ ، ص ٤٩١ وما بعدها .

تحتم تحريمها بالكامل ، اذ يقتصر أثـرها على الاضرار بالحيـــاة • ففكرة أن استخدام هــذه الأسلحة يتجــه لنشر الأمراض ، يسبب رعبا للبشرية ، كما أنه ليس لهــذه الأسلحة آثار محددة ، فى الزمان والمكان على السواء ، كما أنها تؤدى الى عدم التوازن فى الطبيعــة مما يخلق توترا حــادا للجنس البشرى • وأشارت اللجنــة كذلك الى الارهاق المــادى الضــخم الذى يسببه انتشار هــذه الأسلحه بين الدول النامية على ميزانياتها الضعيفة بدون أن تحقق أى مزيــد من الأمن لهـــا • وأخيرا ذكرت اللجنة أن تطــور هــذه الأسلحة سوف يفرض تهديدا جديدا ومستمرا لمستقبل الأمن الدولى •

وقد بذلت عــدة جهــود للتوصــل الى اتفاقيــة تحرم هــذه الأسلحة ، انتهت بتبنى الجمعية العامة بتاريخ ١٩ ديسمبرعام ١٩٧١ لحظر انتــاج وتطــوير وتخــزين هــذه الأسلحة ، فضــــلا عن تدميرها • ودعت الجمعية حكومات الولايات المتحــدة الأمريكيــة ، والاتحاد السوفيتى وبريطانيا الى فتح البــاب للتوقيع وللتصــديق على هذه الاتفاقية فى أقرب فترة ممكنة •

القيمة القــانونية لمبــدأ نزع السلاح :

نبحث بهــذا الصــدد ما اذا كانت الدول تلتزم قانونا بخفض سلاحها ونزعه أم أن هــذا يخــرج عن دائرة القانون • ولا نجــد اتفاقا فى الفقه حول هذه القضية •

فهناك من يرون أن مبدأ نزع السلاح يعتبر بعيدا عن الدائرة القانونيــة ، فميثاق الأمم المتحــدة لم يفرض أى التزام على الدول الأعضاء يتصل بنزع السلاح أو تخفيضـــه ، بل على العكس نص على تدابير الأمن الجمــاعى ، والتى تفترض تجميع قوى الدول من أجــل حفظ السلم والأمن الدوليــين • ونصــوص الميثـــاق التى استعرضناها تتطلب من الجمعية العامة أن تنظر فى مبادىء تنظيم التسليح كجــزء من اختصاصها العــام فى اعتبار مبادىء التعـــاون

الدولى • كما نتطلب من مجلس الأمن أن يقيم نظاما لتنظيم التسليح يعرض على الدول الأعضاء لتقرره أو لا تقره • وبناء عليه « لا تحتفظ الأمم المتحدة لنفسها بالحق فى أن تعتبر أو تنفذ أو تشرف على تسليح الدول بشكل عام ، وكل ما تستطيع أن تفعله هو أن توصى وأن تعد برامج للتحديد أو الخفض ، بينما الدائمة الأخيرة متروكة للدول » (١) •

ويتحمس الفقه الشيوعى الى أن مبدأ نزع السلاح فى دور الدخول فى دائرة الالزام • ويستند فى ذلك الى العديد من قرارات الجمعية العامة للامم المتحدة التى أكدت أن مشكلة نزع السلاح العام والشامل ، تعد أهم مشكلة تواجه العالم اليوم ، والتى دعت كل الدول الى بذل كل الجهود الكفيلة بوضع حل سليم للمشكلة (٢) • كما أن الجمعية العامة قد اتخذت قرارا فى ٢٧ نوفمبر عام ١٩٦٣ تستحث فيه الدول على سرعة التفاوض لنزع السلاح الشامل ، وفى معظم الأعوام التالية ، وقد أكدت هذا المبدأ — نزع السلاح الشامل — فى اتفاقية موسكو لحظر اجراء التجارب الذرية عام ١٩٦٣ ، وفى اتفاقية منع انتشار الأسلحة الذرية التى أشرنا اليها فيما سبق • ووجود هذا المبدأ فى اتفاقية موقع عليها من أكثر من مائة دولة ، يرى بوضوح — فى نظر هذا الفريق — أن هناك الآن التزاما دوليا على الدول فى أن تحقق نزعا عاما وشاملا للسلاح • ويقول فى ذلك بوجدانوف :

---

(1) Bogdan Babovi, Disarmament and International community, Yugoslave Review for international law. 7, 1960, P. 233 F.

ومن هذا الرأى ايضا : Oppenhiem, International law vol. II, 7 th ed, p. 127, Schwarzenberger, A manual of international law, vol. I, London, 1980, p. 312.

(٢) يراجع على سبيل المثال القرارات 1378, 808 (IX), 502 (VI) (XIV).

This Statement in a treaty undersigned by more than 100 States clearly shows that in now an international law obligation of the States to help a chivev general and complete disarmament».

ولعل الأقرب الى الصواب أن نقول انه ولو أنه لا توجد قاعدة تلزم الدول بنزع السلاح ، فانه توجد بعض المبادىء المنصوص عليها فى الميثاق ترشد الى منع المغالاة فى التسلح على خلاف ما يتطلبه الميثاق • ويبدو أن الربط بين منهجى الأمن الجماعى والتسوية السلمية للمنازعات يوضح أبعاد مشكلة نزع السلاح • وأى نجاح لهذين المدأين يرتبط بتقليل التسليح ، ولا يمكن السماح بسباق السلاح ، ثم القول بامكان التحكم فى منع الحرب (١) •

---

(١) Bogdanov, The Disarmament problem in international law, Mosco 1969, p. 150.

الفصل الرابع

المنهــــج الوظيــــفى

المبحث الأول

الأساس الذى يقــوم عليه المنهج

يقصــد بالمنهج الوظيفى ، ذلك القطاع من التنظيم الدولى الذى يرتبط مباشرة بالشئون الاقتصادية والاجتماعية والفنية والانسانية ، أى بالمسائل التى يمكن أن نصفها بالمسائل غير السياسية .

فلقد وجــد تفسير للحرب يقــرل بأنها نتاج ظروف موضوعية للمجتمع الانسانى ، وهى أشــبه بمرض يصــيب المجتمع العــالمى بسبب الظروف الاقتصادية والاجتماعية السيــئة التى يعيش فيهــا القطاع الأكبر من المجتمع الدولى .

« فالفقر والبؤس ، والمرض والأمية ، وفقدان الأمن الاقتصادى والظــلم الاجتماعى والاستغلال والتمييز العنصرى ، عوامل تخــلق اليأس وبلادة الاحساس واللا مبالاة ، والخوف والجشع والكره .. التى تجعل العــالم عرضــة للحــرب سريع الاستجابة لهــا » فهذا المنهج يقــوم على أن الحــرب يمكن اقتفــاء أثرها فى أسباب وعلل ترتد الى أساس النظــام الاقتصادى والاجتماعى . ومن هنا تنطلق الوظيفة لتعــالج العلل والأسباب التى تؤدى الى هــــذه الأحــوال وما شابهها من مواقف الاضطراب الدولى ومواجهــة آثارها لاقامة حالة من الطمأنينة والاستقرار ، أو على حــد تعبــير البعض الأمن الدولى [١] .

---

(١) رغم أن هذا التفسير يتفق مع المنهج العلمى للشيوعية التى ترجع الحرب الى المشكلة الاقتصادية ، الا اننا نجد العديد من فقهــاء المدرســة الغربية ينــادى بهــا . وقــد اسهب فى عرض هــذا المنهج والدفاع عنــه =

ولقد أخذ واضعوا عهد العصبة بهذا المنطق ، وان لم يتوسعوا فيه كثيرا . ويتجلى ذلك فى نصوص المواد ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ من العهد التى حرصت على النص على تحسين أحوال العمال فى العالم وتنشيط التعاون فى الشئون الصحية (١) .

= D. Mitrans ولقد كتب Goodspeed فى شرح مضمون هذا المنهج يقول « انه يوجد اعتقاد راسخ بأن السخط الاجتماعى فى دولة يحدث تأثيرا كبيرا على الدول الاخرى ، هذا فضلا عن أن الشعوب التى تعتقد انها تقاسى من مظالم اقتصادية أو التى تحس نقصا فى مستوى معيشتها ، او ترتبط بمجموعة من العاطلين ، ستصبح فريسة سهلة لهؤلاء الذين يستغلونهم لاغراضهم الخاصة . ان الظروف الاقتصادية السيئة ، والانحلال الاجتماعى من شأنها أن تشجع الحكومة على شن الحرب كوسيلة لشحذ الاهتمام بعيدا عن البؤس الى الشرف والفخر الناتج عن البوادر العدوانية » ومن ثم فان الفقر Poverty ، والجوع Hunger والأمراض diseases والتأخر الاقتصادى ، يمكن تخفيفها عن طريق الجهود المرتبطة بالدول . يراجع مقاله بعنوان :

Political considerations in the United Nations Economic and social Council, The yearbook of the world affairs 1964, p. 135.

ويراجع بالاضافة الى ذلك كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى . ص ٥٠٠ ؛ حسن الجبلى ، مبادىء الأمم المتحدة ، ص ٨٧ .

(١) نصت المادة ٢٣ على تعهد اعضاء العصبة (أ) بالسعى الى توفير وضمان ظروف عادلة للعمل وانسانية للرجال والنساء والأطفال ، فى بلادهم ، وفى جميع البلاد التى تمتد اليها علاقاتهم التجارية والصناعية ، وتحقيقا لهذا الغرض يتعهدون بالعمل على انشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها . (ب) بالعمل على توفير المعاملة العادلة للسكان الوطنيين للأقاليم المشمولة برقابتهم . (ج) بأن يعهدوا الى العصبة بالاشراف العام على تنفيذ الاتفاقيات الخاصة بالاتجار فى النساء والأطفال ، والاتجار بالمخدرات وغيرها . والسعى الى اتخاذ الخطوات اللازمة فى المسائل ذات الأهمية الدولية كمنع الأمراض ورقابتها .

وقد وضعت المادة ٢٤ كافة الاتحادات الدولية المنشأة والتى تنشأ تحت اشراف العصبة .

أما فى ميثـاق الأمم المتحـدة فقـد جاء حفظ السلم موصـولا بالتعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية بصـورة أعمق وأشمل وأدعى الى الاهتمام والعناية •

فلقد اعتبر الميثـاق فى ديباجته أن ترقيـة الشئون الاجتماعية والاقتصادية أحد الحوافز والدواعى التى أدت الى قيام المنظمة (١)•

ومن قبيل هذا الاهتمام أن الميثاق قـد خصص الفصل التاسع للتعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، كما أنشأ جهازا رئيسـيا من أجهزته ، هو المجلس الاقتصادى والاجتماعى الذى أوكل اليـه مهمة تحقيق الوظائف التى أشار اليهـا الميثاق بوضع هـذا المنهج • « ومما لا شك فيـه أن انشـاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، دليـل على ايمـان الميثـاق بأنه لا يمكن تحقيق السـلام فى العالم الا اذا ارتفـع مستوى معيشة كافـة الشعوب وانتشرت العـدالة الاجتماعية فى كافة الميادين » •

وقد حـدد واضـعو الميثـاق أهـداف المنهج الوظيفى فى النقـاط التاليـة (٢) :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطـور والتقـدم الاقتصادى والاجتماعى •

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصـادية والاجتماعيـة والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم •

---

(١) نصت الديباجة على أنه « نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينـا على أنفسنا ... أن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفـع مسـتوى الحيـاة فى جو من الحـرية أفسح ... » •

(٢) راجع المـادة ٥٥ من الميثاق .

(جـ) أن يشيع فى العـالم احترام حقـوق الانسان والحريات الأساسـية للجميـع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغـة أو الدين ولا تفريق بين الرجـال والنسـاء ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا •

وقـد تعهـدت الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بموجب المـادة ٥٦ من الميثـاق بأن تقـوم منفردة أو مشـتركة مع غيرها من الدول بمـا يجب عليهم من عمـل بالتعـاون مع الأمم المتحـدة لتحقيق الأهداف السابقة •

المبحث الثـانى

تطور المنهج من خلال العمل فى الأمم المتحدة

الواقع أن المنهج الوظيفى — أو العنـاية بالشئون الاقتصادية الاجتماعية من خـلال الأمم المتحـدة — تطـور تطـورا واسعا ، وتغير شكله كثـيرا عمـا كان متوقعا عام ١٩٤٥ عنـدما تم التفكير فى الأمم المتحدة • فلقد استهدف الميثاق أن يركز الى اعادة البنـاء والتشييد لمـا خربته الحرب العالمية الثانية ، واقامة نظام اقتصادى سليم بين الدول الصـناعية أساسا • ولقـد تجلى ذلك بوضـوح فى مؤتمر بريتـون وودوز الذى كان ينـاقش المشاكل الاقتصـادية للعالم ، والذى أقام البنك الدولى للانشـاء والتعمير • ولكن بعـد فترة من قيام الأمم المتحـدة ، ونتيجـة لعـدة تطورات أهمها : تحـرر العـديد من الدول التى كانت مستعمرة ورقيهـا الى مرتبـة الدول كاملة الاسـتقلال ، بدأ هـذا الاتجـاه يتعـدل • فقـد وضـح الانقسام الكبير بين تلك الدول الفقـيرة والدول الغنيـة ، بين من يملكون ومن لا يملكون ، تلك المشـكلة التى شغلت البشرية داخـل الدول منذ وقت طويل وبدأت تبرز بشدة فى النطاق الدولى الآن •

وقـد بذلت الأمم المتحدة سـواء عن طريق المجلس الاقتصادى

والاجتماعى التابع لهـا ، أو عن طـريق مختلف الوكالات المتخصصة التى تعمل بالتنسيق معه ، جهـودا كبـيرة فى سبيل تقليل الهـوة بين الدول الغنية والدول الفقيرة ، ورفع ثمـار التنمية الاقتصـادية والعمل على تحقيقه فى النطاق الدولى . ولعـل من أبرز المنجـزات التى حققتها فى هذا المجال ، عقد التنمية الأول (١٩٦٠ ـ ١٩٧٠) ، وعقد التنمية الثانى (١٩٧٠ ـ ١٩٨٠) وعقد التنمية الثالث (١٩٨٠ـ ١٩٩٠) من عقود التنمية هو تجميع كافة الجهود الدولية لمواجهة مشكلة التنمية فى اطار استراتيجية دولية شاملة يتحدد فيها دور لكل من الدول الغنية . والدول النامية ، وللامم المتحدة ووكالاتها المتخصصه . وقد حـددت الجمعيـة هـدف العقـد الأول للتنميـة فى ضرورة تدفق المساعدة ورأس المـال الى الدول النامية بما قيمته ١٪ على الأقل من الدخـل القـومى للدول المتقـدمة ، بالاضـافة الى ضرورة أن ينمو الدخل القـومى فى الدول المتخلفة فى نهـاية العقـد بنسـبة لا تقـل عن ٥٪ (١) .

ولا شك أن تنفيذ هذا القرار يقتضى تعديلا أساسيا فى الهيكل الاقتصادى الدولى ، وخاصة فى نطاق التجـارة مع الدول النامـيـة ، وضرورة رفع أسعار المواد الأولية التى تصدرها ، وتخفيف القيـود والحواجز الجمركية على هـذه المنتجـات ، مع مساعدتها فنيـا ، وعن طريق تدفق المساعدات المـالية كما أوضح القـرار ، الأمر الذى لم يتحقق فى نهاية العقـد الأول ، مما جعل الأمم المتحـدة تتنبـه الى ضرورة وضع استراتيجية شاملة للعمل فى هذا المجال من خلال عقـد التنميـة الثـانى .

ولقد تحدد الهدف الأساسى لعقد التنمية الثانى فى ضرورة زيادة الانتاج الاجمالى لكل الدول المتخلفة بنسبة ٦٪ ، وان حدد القـرار

---

(١) يراجع القرار رقم ١١٨٠ الصـادر عن الجمعية العـامة للأمم المتحـدة فى ١٩ ديسمبر عام ١٩٦١ .

المجالات التى يجب العمل فيها ، والتى تمثل عناصر الدخل القومى ، حتى يمكن تحقيق هـذا الهدف • ونص قـرار الجمعية الذى صـدد هـذه الأهـداف على تحقيـق تغييرات اجتماعية تستهدف تحسين ظروف الحيـاة ، للقطـاع الأكبر من السـكان باعادة توزيع الدخول والثروات على أسس أكثر عدالة • ولم يهمل العقد الثانى ضرورة أن تنفذ الدول المتقدمة تعهدها فى العقد الأول بتدفق المساعدات المـالية منها الى الدول النامية بنسبة لا تقـل عن ١٪ من دخلهـا القـومى الاجمـالى •

المبحث الثـانى

حـل المشـكلة الاستعمارية

يتصل اتصالا وثيقـا بالمنهج الوظيفى ، ما أورده ميثـاق الأمم المتحدة خاصا بحل المشكلة الاستعمارية • فالواقع أنه لتحقيق الأمن الدولى وجعله يقوم على أساس متين ، كان من اللازم أن توجه الأمم المتحـدة نظرها الى القطـاعات الواسـعة من المجتمع البشرى التى تعيش فى حالة سـيئة ، نتيجة للسـيطرة الاسـتعمارية عليها ، تلك السيطرة التى حرمت شعوبها من الحيـاة كآدميين ، ومارست ضدهم كافة ألوان الاضطهاد والتفرقة العنصرية ، لذا وضـع الميثاق أسس تصفية الاستعمار فى العالم ، ووضع الحلول الكفيلة بتحرير العـالم كله ، وبالارتقاء بأهله الى مرتبة الحكم الذاتى أو الاستقلال •

ويلاحظ فى البداية أن الميثاق قـد هجر تعبير الاستعمار نهائيا ، ووضع الأقاليم غير المستقلة فى العـالم تحت نظامين قانونيين يجمع بينهما اعتبـار الدول المستعمرة تدير وليست تستعمر هـذه الأقاليم

---

(١) يراجع فى التفاصيل بحثا لنـا — الاطـار القانونى الدولى — التنمية الاقتصادية — مطبوعات مركز البحوث والتنمية — جدة ، عام ١٩٧٧ ص ٢٠ وما بعـدها .

تحت اشراف المجتمع الدولى ومنظمتـه الدولية ، وتخضع للحساب أمام هيئات محـددة فى المنظمة الدولية ، وهكذا أدى تطبيـق المنهج الوظيفى فى نطاق المناطق المستعمرة الى خلق مبـدأ جـديد فى النطاق الدولى ، هو مبدأ محاسبة الدول المستعمرة عن تفيذ التزامات معينة فى ادارتها لتلك الأقاليم ، بعـد أن كانت هـذه المسـائل من الأمور الداخلية البحتة التى تستقل بتقريرها الدول المستعمرة •

ولقـد قسم الميثاق هذه الأقاليم غير المستقلة الى قسمين بحسب درجة تقـدمها الدولى ، هى الأقاليم الخاضـعة للوصاية ، والثـانية هى الأقاليم غير المتمتعـة بالحكم الذاتى ، ووضع لكل منهما نظـاما متمـيزا •

وبالنسبة للأقاليم الخاضـعة للوصاية ، فقد حـددها الميثـاق بثلاثة هى :

١ ــ الأقاليم التى كانت مشمولة بالانتداب • والانتداب نظـام قرره عهد العصبة بالنسبة للأقاليم التى انتزعت من تركيا وألمـانيا ، وتمتعت العصبة بسلطات اسمية بالنسبة لهـا • ولم يكن سوى نظام لصياغة رغبات الدول المنتصرة فى السيطرة على هـذه الأقاليم ، التى لم تكن الاعتبارات السياسية تسمح لهـا بضمها •

٢ ــ الأقاليم التى قـد تقتطع من دول الأعـداء نتيجة للحرب العالمية الثـانية •

٣ ــ الأقاليم التى تضـعها فى الوصـاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها •

وأهداف الوصاية هى ذات أهداف المنهج الوظيفى ، وهى ترقيـة أهالى الأقاليم المشمولة بالوصـاية فى شـئون السياسة والاجتماع والتعليم والاقتصـاد ، واطـراد تقـدمها نحو الحكم الذاتى أو الاسـتقلال حسبما يلائـم الظروف الخاصـة لكل اقليم وشعب ،

وتشجيع احترام حقوق الانســـان وحرياته الأساسية ، وأخيرا كفالة المساواة فى المعـــاملة فى الشئون الاجتماعية والاقتصـــادية والتجارية لجميع أعضـــاء الأمم المتحـــدة وأقاليمها والمساواة بين هؤلاء أيضـــا فيما يتعلق باجراء القضاء (تراجع المـــادة ٧٦) •

ولتحقيق هذه الأهداف أنشأ الميثاق مجلس الوصاية الذى يرتبط بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى اذ له الحق فى أن يلجأ فيما يحتـــاج اليه من معونة فى المســـائل الاقتصـــادية والاجتماعية أو غيرهـــا من المسائل الفنية الى معونة هـــذا المجلس أو الى الوكالات المتخصصة فى المسائل التى تدخل فى اختصاصها (المـــادة ١١ من الميثاق) •

كما نصت المـــادة ٨٨ على أن مجلس الوصاية يضـــع طائفـــة من الأسئلة عن تقـــدم السكان فى كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياســـية والاقتصـــادية والاجتماعية والتعليمية ، وتقـــدم السلطات القائمة بالادارة فى كل اقليم مشمول بالوصاية تقريرا شفويا للجمعية العامة موضوعا على أساس هذه الأسئلة •

وقـــد خضع لهذا النظام احدى عشرة دولة [1] ، استقلت جميعها وصارت أعضاء فى الأمم المتحدة ، عدا اقليم واحد هو اقليم جـــزر المحيط الهـــادى •

أما عن النظام الثـــانى ، فهو ذلك الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحـــكم الذاتى • وقـــد خصص لها الميثاق الفصل الحادى عشر منه ، وأخضع الدول التى تديرها لمبـــدأ المحاسبة الدولية ، وان لم يحددها

---

(١) هـــذه الدول هى نورو ، وتديرها استراليـــا نيـــابة عن المملكة المتحدة واستراليا ونيوزيلاندا ، غينيا الجـــديدة ، وتديرها استراليـــا ، رواندا أورندى ، وتديرها بلجيكا ، الكاميرون وتولاند ، وتديرهما فرنسـا ، الصومال ، وتديره ايطاليـــا ، ساموا الغربية وتديرها نيوزلندا ، الكامرون وتنجانيقا وتوجلاند وتديرهما المملكة المتحدة ، وجـــزر المحيط الهـــادى وتديرها الولايات المتحدة الأمريكية .

على سبيل الحصر • كما فعل بالنسبة للدول الخاضعة للوصاية ، كما لم ينشىء لها جهازا مستقلا كما هو الحال بالنسبة للدول التى أخضعها للوصاية وأنشأ لهـا مجلسا للوصاية •

وقـد أدى ذلك بالدول المستعمرة الى أن ترفض فى بداية قيام الأمم المتحدة مبدأ محاسبة المنظمة الدولية لهـا على ادارتها لهذه الأقاليم ، كما ذكرت أن أحكام الميثاق فى هذا الصدد تقتصر على تقرير اتجاهات عامة ذات طابع اختيارى ، ليس لهـا قيمة قانونية تعادل أحكام الميثاق الأخرى ، ولكن الجمعية العـامة أصـدرت العديد من القرارات التى أكدت الطابع الملزم لهذه الأحكام ، والتى جعلت نفسها بمقتضاها الجهـة المختصة بالمحاسبة الدوليـة عن هـذه الأقاليم ، وأنشأت لجنـة بها لهذا الغرض ، هى لجنـة الأقاليم غير المتمتعـة بالحـكم الذاتى •

ويتضح الارتباط بين أهداف نظـام الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والمنهج الوظيفى اذا ما طالعنـا نص المـادة ٧٣ التى جاءت تقول « يقر أعضاء الأمم المتحدة — الذين يضطلعون فى الحال أو فى الاستقبال بتبعات عن ادارة أقاليم لم تنـل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى — المبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لهـا المقام الأول ويقبلون أمانة مقدسة فى عنقهم ، الالتزام بالعمـل على تنمية رفاهية أهل هـذه الأقاليم الى أقصى حـد مستطاع فى نطاق السلم والأمن الدولى الذى رسمه الميثاق ، ولهذا الغرض :

(ا) يكفلون تقـدم هذه الشعوب فى شئون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم ، كما يكفلون معاملتها بانصاف وحمايتها من ضروب الاساءة كل ذلك مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هـذه الشعوب •

(ب) ينمون الحـكم الذاتى ويقـدرون الأمانى السياسية لهذه الشعوب حق قدرها ، ويعاونونها على انماء نظمها السياسية

الحرة نموا مطردا وفقا للظروف الخاصة لكل اقليموشعوبه، ومراحل تقدمها المختلفة •

(جـ) يوطدون السلم والأمن الدوليين •

(د) يعززون التدابير الانشـائية للرقى والتقـدم ، ويشجعون البحوث ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية المفصلة فى هذه المـادة تحقيقا عمليا ، كما يتعاونون أيضـا لهـذا الغـرض مع الهيئات الدولية المتخصصة كلما تراءت لهم ملاءمة ذلك •

(هـ) يرسـلون تقارير الى الأمين العام بانتظام يحيطونه علما بالبيانات الاحصـائية وغيرها من البيانات الفنية المتعلقـة بأمور الاقتصـاد والاجتمـاع والتعليم فى الأقاليم التى يكونون مسئولين عنها ••• » •

وهكذا قررت هذه المـادة أهمية الارتفاع بمستوى الحياة للأقاليم التى عانت من الاستعمار على وجه الخصوص ، ومارسـت الجمعية العامة للأمم المتحـدة اختصاصاتها فى هذا المجال •

وقد تغير تطبيق هذا التصريح فى العمل ، مما دعا الدول الافريقية والأسيوية الى أن تجتهـد فى سبيل سرعة تنفيـذه ، ونجحت فى أن تصدر قرارا تاريخيا فى ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ قررت فيـه تصـفية الاستعمار بجميع صوره ومظاهره تصفية عاجلة ، وأنشأت فى نوفمبر عام ١٩٦١ لجنة خاصـة لهـذا الغرض ، قامت بزيارات عديدة للمناطق المستعمرة ، وحددت جداول زمنية لاستقلال كل اقليم على ضـوء ظروفه ، ودرجة التقـدم الذى يوجـد عليها • وقـد نجحت اللجنة فى تحرير العـديد من الأقاليم • ونيلها استقلالها ، وان لم تصل الى تحرير كافـة المناطق المستعمرة • اذ ما زال هناك أكثر من ١٥ اقليما افريقيا مستعمرا •

تقـــــدير :

نستطيع أن نقول بوثوق ان هـذا المجال ـ مجال تنمية التعاون الاقتصادى والاجتماعى ـ يعد من أنجح المجالات التى أثبتت الأمم المتحـدة وجودها فيه (١) ، والتى تدفع العديد من الدول الى الانضمام الى الأمم المتحـدة أو الاستمرار فى عضويتها • ويكفى فى هذا الصدد أن نشير الى النشاط الذى بذلته فى ميدان التنمية الاقتصادية والمعونة الفنية • والصـندوق الخاص ، وشئون اللاجئين ، وصـندوق الأمم المتحدة للأطفال ، والتجارة الدولية ••• الخ •

لذا يعطى الكثير من الفقهاء أهمية ضخمة لهذا المنهج ، ويرون أن النشاطات التى تمارسـها الأمم المتحدة فى ظله ـ ليست ذات تأثير مهم على مستقبل الأمم المتحـدة فحسب ـ بل وأيضـا على مستقبل العالم كله • ان ثلاثة أرباع العالم اليوم فى ثورة عنيفة ضد مواصلة قبول الفقر والجهل وسوء الصحة ، لقـد عانى آباؤهم وأجـدادهم كثيرا وبصبر من شرور الفقر والجهل اذ لم يكن لديهم مجرد أساس لتصور حياة أفضل ، ولكن موجة العـلم والتكنولوجيا الحديثة قـد غيرت كل ذلك ، وبدأ المحرومون يؤمنون بأنه فى الامكان توفير حيـاة أفضـل لهم (٢) •

ويزيد البعض فى تقـدير قيمة هذا المنهج ، اذ يرون أنه هو الكفيل بتحقيق أمل العالم فى الحكومة الواحـدة • ذلك أنه من الملاحظ أنه

---

(١) يراجع فى نشاط الامم المتحـدة فى هـذه الميادين : مارك لى ، الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق ص ١٥٧ ومابعدها ، ريتر ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٣٤٦ وما بعـدها ، ومؤلفـات الدكتور حافظ غانم ، ص ٢١٥ وما بعـدها ، والدكتورة عائشة راتب ، ص ٢٣٥ وما بعـدها •

(٢) هاووين وكوفمان ، ترجمة محمد سعيد الناعم ، اتخاذ القرارات فى الامم المتحدة ، القاهرة عام ١٩٧٠ ، ص ٥ •

فيما يتعلق بالمشاكل السياسية ، تبدى الدول ترددا كبيرا فى قبول أى مساس بسيادتها ، وترفض الخضوع لأية سلطة عليا • أما فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية ، فانه تتوافر الى حد كبير مصلحة مشتركة لمختلف الدول فى معالجتها على النطاق الدولى ، كما أنها لا تمس مسائل السيادة الحساسة ، لذلك أعرب مؤيدوا المنهج الوظيفى عن أن الطريق الى علاج مشكلة السلام ، انما هو القرب من مناطق التبادل واشتراك المنفعة ، ولضم تلك المصالح المشتركة حينما تكون مشتركة وبالقدر الذى تكون عليه مشتركة • فالوظيفة تنشد دعم السلام بالقضاء على الأحوال الموضوعية التى يرتأى أنها تفضى الى الحرب ، وبادخال أنماط جديدة من التنظيم الذى قد يحول النظام التأسيسى العالمى ، والشروع فى انماء اتجاهات ذاتية قد تسبب تآكل السيادة ، ومن ثم تعين على الدول أن تعمل معا ، وأن تنمى فيها بالتدريج شعورا بالجماعة الدولية يجعل من الصعب نفسيا الضغط والالحاح بدعوى السيادة بطرق مضادة لمصلحة المجتمع (١) •

ويقابل هذا الاتجاه ، اتجاه مضاد يقول صاحبه « لاريب فى وجوب انصاف الفقراء ، والمرضى ، والذين سلبوا حقوقهم • ولكن افتراض أن السلام سيسود عندما تتوافر لكل انسان السعادة المادية والراحة المادية محض هراء • كما أن الفقيه كلسن Kelson يقول بأنه ليس صحيحا أن الحرب نتيجة للأحوال الاقتصادية المزعجة ، بل على العكس ، فان حالة العالم الاقتصادية المزعجة هى نتيجة الحرب (٢) • والتاريخ يثبت أنه لا توجد علاقة بين التخلف الاقتصادى وشن الحرب ، فلقد صدر العدوان عن الألمان الذين بلغوا شأوا بعيدا فى التقدم ، ولم يصدر عن الافريقيين •

---

(١) يراجع فى هذا المعنى :

Brierly, The covenant and the charter, B. Y. I. L. 1964, p. 93.

(٢) نقلا عن كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥١٣ .

والحقيقة وسط بين هـذا وذاك ، فمن ناحيـة لم تنجح الوظيفة كثيرا فى تقليـل التوتر السـياسى بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحـدة . ومن ناحية أخرى لا نشـك فى صـدق القـائل بأن حالة الجنس البشرى أحسـن بعض الشىء مما كان من الممـكن أن تكون عليه اذا لم تتوافر لهـا الجهـود المضـنية والمحاولات الكبرى التى بذلت خلال السنين المـاضية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للانسان . ان التجربة الوظيفية تمثل ارسـاء الأساس لأول هجوم عالمى منظم على المشـاكل الاقتصادية والاجتماعية . وقـد يبرهن فى المستقبل على أنهـا احدى الوسائل المفضـية الى تطـوير وانشاء نظام يتمكن الانسان بمقتضاه أن يتحكم فى مناخه السياسى (١) .

---

(١) جاء فى بيانات الأمم المتحـدة فى الذكرى السادسـة والعشرين لقيامها بأن نشاط المنظمة فى مجال التنمية الاقتصـادية والاجتماعية يصـل الى ٨٥٪ من مجموع نشاط المنظمة مقاسا باعتبـار المـال والمستخدمين . ولقد أعلن أن فترة السبعينات ستكون عقـد التنميـة الدوليـة الثانى ، ويستهدف تقليل الفجوة الضخمة بين الدول المتقدمة وثلثى سـكان العالم الذين يعانون من الجوع . ولقد قبـل العالم الآن فكرة أن هـذا التفـاوت لا ينبغى السماح بالاستمرار به . وأنه على الدول الغنية والفقيرة أن تتعاون لتحسين حيـاة النـاس جميعا .

الباب الثانى

المبادىء التى تسير عليها المنظمة الدولية

قلنا أن الدول التى اجتمعت لتنظيم عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية فى سان فرانسسكو حرصت على تأكيد بعض الأهداف ، وعلى وضع بعض المناهج التى تكفل تحقيق السلم والأمن الدوليين . ولقد عرضنا المناهج الأربعة التى قدمها الميثاق فى هذا الشأن . ومن السهل أن نتبين من خلالها أنها تفترض جميعا أننا لسنا فى ظل حكومة عالمية ، بل نحرص على مواجهة السلم فى مجتمع يقوم على وجود جماعات مستقلة تتمتع كل منها بالسيادة ولا تخضع بأى شكل للأخرى ، وهذا هو المبدأ الأول الذى أعلنته نصوص الميثاق عندما قررت فى المادة الثانية : « تعمل الهيئة وأعضاؤها فى سعيها وراء المقاصد المذكورة فى المادة الأولى وفقا للمبادىء الآتية :

١ — تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها » .

ومن ناحية أخرى ، رأى المؤتمرون التأكيد على بعض المبادىء الرئيسية التى تقوم عليها الجماعة الدولية فى الوقت الحاضر ، انطلاقا من مفهومين مختلفين ، المفهوم الأول أن تميل الدول الى استغلال المنظمة الدولية فى الاخلال بمبدأ السيادة خاصة وأن الميثاق أورد الكثير من القيود على الصفة الكاملة للسيادة ، ومنح المنظمة العديد من الاختصاصات التى كانت تمارسها الدولة بصفة منفردة » . لذلك أكمل مبدأ السيادة بالنص فى الفقرة ٧ من هذه المادة على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون « التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا

الميثاق ، على أن هـــذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » • والمفهوم الثانى ، هو أن فكرة الجماعية التى يقوم عليها التنظيم الدولى الآن ، تفرض على الدول أن تراعى حسن الجوار بينها ، حتى تدعم الامكانيات التى يوفرها لها التنظيم الدولى • لذلك جاء بديباجة الميثاق تعهد الدول بأن تأخذ أنفســها بالتسامح . وبأن تعيش معا فى ســـلام وحســـن جوار • وهناك ضرورة كبيرة لاحترام القواعد التى تنظم العلاقات الدولية ، ويلزم أن تتضـــافر الجهـــود للعمل على تنميتها وتطويرها حتى تســـاير أحوال الجماعة ، وتدفعها • لذلك نص الميثاق فى ديباجته على « ••• وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشـــئة من المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى » • ولقـــد رأى المؤتمرون أن فى مقدمة الاعتبارات الواجب مراعاتها فى العلاقات الدولية ، مبدأ حسن النية • لذا ورد به نص يقول : « لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفســـهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون فى حسن نيـــة بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق » • وأخيرا أتى الميثاق بمبدأ جديد ، وساهمت المنظمة الدوليـــة فى دفعه وتحويله الى دائرة الالزام القانونى ونعنى به المساواة والتسوية فى الحقـــوق بين الشعوب وحقها فى تقرير مصيرها •

على أن جوهر نظام الأمم المتحـــدة يتمثل فى القضاء على الحروب نهائيا ، لذا فلقد أتى بمبدأ حظر التهديد باستخدام القوة أو استخدامها بالفعل فى الشئون الدولية • والى جانب ذلك اهتم الميثـــاق بالتعـــاون الايجابى بين الدول ، ووضع على عاتقها واجب أن تتعاون مع بعضـــها البعض فى سبيل المصلحة المشتركة ووفقا لميثاق الأمم المتحدة •

هـــذا وقد اهتمت الجمعية العـــامة للأمم بتقنين هـــذه المبادىء الرئيسية وأنشأت لجنة عام ١٩٦٤ لدراسة المبادىء القانونية للتعايش بين الدول • وقـــد قامت هـــــذه اللجنـــة بدراسات متصـــلة أنهتها عام ١٩٧٠ وأقرتها الجمعية العامة عام ١٩٧٠ فى دورتها الخامســـة

والعشرين (١) معلنـــة تصريحا بمبادىء القـــانون الدولى المتعلقـــة بالعلاقات الدوليـــة والتعاون بين الدول وفقا للميثاق (٢) .

Declaration on principles of international law concerning friendly Relations and cooperation among states .. ».

وسوف نعتمد على مناقشـــات هذه اللجنـــة ، ونوضح المضمون الذى رأت اعطاءه لكل مبدأ من هذه المبادىء .

---

(١) U. N. Doc. commemorative session of the general assembly, AIL. 600. p. 7.

(٢) القرار رقم ٢٦٢٥ الدورة ٢٥ .

الفصل الأول

مبدأ المساواة فى السيادة بين الدول الأعضاء

المبحث الأول

المفهوم التقليدى للسيادة

يعنى مبدأ السيادة أن كل دولة تمارس سلطانها الكامل وحقوقها العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية داخل اقليمها ، على هذا الاقليم وعلى ما يوجد عليه من أشخاص أو منظمات أو أشياء مما يستبعد أى تدخل لدولة أخرى فى هذا النطاق . ويترتب على هذا المدلول أن السيادة لا يمكن أن تكون الا واحدة فى داخل الدولة الواحدة ، أى أن السيادة واحدة وغير قابلة التجزئة .

وبالمقابلة لذلك المفهوم الداخلى للسيادة تعنى السيادة — من وجهة نظر دولية — أنه لا يوجد أى سلطة فوق الدولة فى النطاق الدولى . فالدولة مستقلة عن الدول الأخرى ، وهى لذلك تمارس وظائفها الداخلية والخارجية ، وتحدد اختصاصها وترسم سياستها الخارجية (١) .

ويهتم الفقه التقليدى بالمساواة القانونية بين الدول أمام القانون الدولى ، ويقرر الفقه أن هذا المبدأ يوجد بصرف النظر عن أى اختلافات حقيقية بين هذه الدول فى حجم أقاليمها ، أو فى عدد

---

(١) Ushakov . International law and Sovereignty
ضمن مجموعة مقالات احتواها كتاب القانون الدولى المعاصر ، ص٩٧ وما بعدها . ويقرر أوبنهايم فى هذا المعنى انه نتيجة للاستقلال الداخلى والسيادة الاقليمية تستطيع الدولة أن تضع لنفسها أى دستور تشاء ، وتدبر مرافقها وفقا لأى أسلوب تراه ملائما لها .

سكانها ، أو فى قوتهاالاقتصـــادية أو السياسية أو العسكرية • وعلى ذلك فقاعدة الســـيادة هى أســـاس المســـاواة بين الدول فى الحقوق والواجبات • وتعــد مع ذلك عنصر الثبات فى القانون الدولى (١) •

على أن هذه المساواة القانونية لا تحجب عدم المساواة الفعلية بين الدول • ولا تتضمن — على الخصوص — مساواتها فى المقدرة القانونية وهى — على سبيل التأكيد — ليست متساوية فى قدرتها على ممارســة الحقوق والواجبات (٢) •

لذا يقول البعض أن المساواة فى السيادة ليست الا تقرير الحق لكل الدول — صــغيرها وكبيرهاــ فى الحصول على نفس الحمـــاية القانونية • واتباع نفس الاجراءات أمام أجهزة العدالة الدولية (٣) كما يتجه بعض الفقهاء الى القول بأن المساواة فى السيادة بين الدول ليست الا مساواتها فى الحصـــانات الدبلوماسية والقانونية ، وعـــلى أقاليمهـــا •

---

(١) راجـــع :

Milan Sahovic, principles of internationl law concerning frie-adly relations and cooperation, Belgrade 1972, p. 175.

(٢) Dickinson, The equality of states in international Law, Combridge, 1920, p. 335.

(٣) يراجع فى هذا المعنى : Verdross, idées directrices de l'organisation des Nations Unies, Recueil des cours, vol. 83, p. 9.

صـاغت اللجنة مبدأ الســـيادة على النحو الآتى : « تتمتع كل الدول بالمساواة فى السيادة . وتحوز حقـــوقا وواجبـــات متساوية ، كمـــا تعتبر أعضاء متساوية فى المجتمع الدولى ، بصرف النظر عن الاختـــلافات بينها فى المجال الاقتصادى او الاجتماعى او السياسى أو اى مجال آخر » •

يراجع تقـــرير اللجنة الخاصة وثائق الأمم المتحدة A/8018

المبحث الثـانى

مدلول مبدأ السيادة فى ظل ميثاق الأمم المتحـدة

ولقـد أثيرت مناقشات واسعة فى اللجنة الخاصة التى عهـ اليها بتقنين مبادىء القـانون الدولى الخاصة بالعلاقات الودية بين الدول حول مدلول فكرة السـيادة ، ومن أهم ما أثار ممثلو الدول فى هـذا الخصـوص اظهـار الأوجه السياسية والاقتصـادية المتمثلة فى فكرة السيادة ، وضرورة مسـاهمة كل الدول — صـغيرها وكبيرها — فى العلاقات الدولية ، وعلى الخصوص الدول الجديدة والنامية . ولقد خلصت هـذه المناقشات الى أن مبدأ السيادة لا يزال حجر الزاوية فى القانون الدولى المعاصر ، كما أنه يعلو على غيره من المبادىء التى تضمنها الميثاق . كما انتهت اللجنة الى أن مبـدأ السـيادة كما هو منصوص عليه فى ميثاق الأمم المتحدة يتضمن عدة عناصر هى :

١ — ان الدول متساوية قانونا .

٢ — تتمتع كل دولة بالحقوق المرتبطة بالسيادة الكاملة .

٣ — ان شخصية الدول تتمتع بالاحترام بالاضافة الى وحـدة أراضيها واستقلالهـا السياسى .

٤ — تتمتع الدول — فى النظـام الدولى — بحقوقها الدولية ، وتفرض عليها التزامات القانون الدولى .

٥ — لكل دولة الحق فى أن تختار أنظمتها بحرية وفى أن نطور ، أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

٦ — على كل دولة واجب أن تنفذ فى حسن نية التزاماتها الدولية ، وفى أن تعيش فى سلام مع الدول الأخرى .

والواقع أن هذه العناصر قـد وردت بميثاق الأمم المتحـدة ، انما يبقى أن نبين الى أى مدى تمثل اضافات الى ما جاء به .

فالمــادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة نصت على أن الهيئة تعمل وأعضاءها فى سعيها وراء ادراك المقــاصد المذكورة فى المــادة الأولى وفقا للمبادىء الآتية :

١ — تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها .

٢ — لكى يكفل أعضاء الهيئــة لأنفسهم جميعا الحقــوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون فى حسن نيــة بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق .

كما جاء بالمــادة الأولى أن من مقاصــد الأمم المتحــدة « انماء العلاقات الودية بين الأمم على أســاس احترام المبــدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها حق تقــرير مصيرها .. » .

كما حددت ديباجة الميثاق رغبة شعوب الأمم المتحدة فى أن تأخذ أنفسها بالتسامح ،وأن تعيش معا فى سلام وحسن جوار .

والواقع أن هذه النصوص تغطى كل العناصر التى قننتها اللجنة ، فكون الدول جميعامتســاوية ، هــذا ما عبرت عنه بوضوح المــادة الثانية فقرة ١ من الميثاق ، وواجب احترام كل دولة لشخصية الأخرى منصوص عليه فى الفقرة الثانية من نفس المــادة ، كذلك ألقت ديباجة الميثاق على الدول واجب العيش معا فى سلام وفى حسن جوار .

بقى أن اللجنة قد ربطت بوضوح بين فكرة الســيادة ، وبين حق تقرير المصير ، فجعلت من عناصر السيادة ، الحق فى أن تختار الدول أنظمتها بحرية وفى أن تطور أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ويعتبر ذلك اقرارا للعــديد من قرارات الجمعية العــامة التى اعترفت للدول بسيادتها الدائمة على مواردها الطبيعية ، بمــا يدخل فيه من حقها فى نزع ملكية الأجانب وتأميم مصــادر ثروتهــا الوطنيــة كلما استدعت ذلك ضرورة تنميتها الاقتصادية . ومع ذلك

فلقد ورد نص صريح من الميثاق « المادة الأولى » يقرر حق الشعوب فى تقرير مصيرها .

المبحث الثالث

الآثار الدولية لمبدأ السيادة

يترتب على المساواة بين الدول فى السيادة عدة نتائج هامة هى :

١ — المساواة بين الدول فى الحقوق والواجبات فى المؤتمرات والمنظمات الدولية . ومع ذلك فلم تستطع الدول المؤتمرة بسان فرانسسكو أن تتمشى مع هذا المنطق النهاية . وانعكس الاختلاف الفعلى بين الدول فى تمييز مجموعة من الدول الكبرى بحقوق أكثر عند التصويت بمجلس الأمن ، فلا بد لصدور القرارات الهامة من اجماع الدول الخمس الكبرى عليها (١) . وفى نطاق النظمات فوق القومية ، نجد تمييزا فى كثير من الحقوق والواجبات بحسب حجم الدول، ومدى قدرتها على المساهمة فى المنظمات الدولية .

٢ — عدم جواز التدخل فى الشئون الداخلية للدول . وقد أورد الميثاق نصا صريحا يقرر أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » . ومع ذلك فلقد خضع مدلول الاختصاص الداخلى لتطور كبير . فهو يفسر على ضوء ما ارتضته الدول من التزامات فى النطاق الدولى ، وخاصة مسائل حقوق الانسان . وقبول فرض تدابير الأمن الجماعى الوارد بالميثاق (٢) .

---

(١) حامد سلطان القانون الدولى العام فى وقت السلم ، القاهرة ١٩٦٩ ، بند ٩٣١ .

(٢) يراجع فى شرح مدلول قيد الاختصاص الداخلى المنصوص عليه فى الميثاق تعليقا لنا على مؤلف جان تومكو ، عن الاختصاص الداخلى Domestic Jurisdiction والميثاق ، بالمجلد ٢٥ من المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩ ص ٢٨٣ .

٣ — انه لا توجد سلطة فوق الدولة تستطيع أن تلزمها بقبول حلول لا ترضاها • ذلك أنه لو أن قوة الدولة اعتمدت على غيرها ، فإنها لا يمكن أن تكون لها سيادة ، وانما سوف تكون السيادة للدول الأخرى (١) • وعليه فإن منظمة الأمم المتحدة لا تكون سلطة فوق الدول ، وانما هي « نظام للتعاون الاختياري بين الدول » أنشأته بارادتها لكى تنسق جهودها فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية » (٢) •

تطـور مبـدأ السـيادة :

على أن تطورات عديدة جدت فى الحياة الدولية ، وجعلت من اللازم أن يعاد النظر فى فكرة السيادة • فلقد كان الأساس النظرى الذى اعتمد عليه القائلون بالسيادة هو الربط بينها وبين امكان الحيازة • فالسند النظرى لفكرة السيادة هو سيطرة الدولة على اقليم معين وقدرتها على التحكم فيه • ولكن العلم الحديث جعل من المستحيل على الدولة أن تتحكم بصفة مطلقة فى اقليمها • فالأقمار الصناعية ، والمركبات الفضائية تدور حول الأرض وتنتهك مجالات للسيادة الحيوية لدول عديدة • ومع ذلك لا تستطيع الدول أن تفعل شيئا تجاهها • كذلك تدخل الموجات الهوائية حدود أى دولة من الدول الأخرى دون استئذان • ودون أن يتمكن حرس الحدود من وقفها ، وأحيانا تحمل هجوما صارخا على نظام الحكم أو السلطة فيها ، ولا تقدر السلطة على أن تفعل شيئا سوى اطلاق الموجات الهوائية التى لا تحول دون سماع الموجة فى حالات كثيرة (٣) • وأكثر من ذلك فلقد بات اعتماد كل دولة على غيرها فى المجال الخارجى أمرا ضروريا ،

(١) بوشاكوف ، القانون الدولى والسيادة ، المقال السابق الاشارة اليه ص ١٠٣ •

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٩٥

(٣) يراجع فى ذلك مقالنا عن سيادة الدولة على الأثير ، بمجلة مصر المعاصرة ، عدد اكتوبر ١٩٧١ ص ٢١٠ •

وأصبح العـالم يتطلب وسائل ووكالات كافيـة لكى تؤدى — على المسـتوى العالمى — الوظائف التى اعتادت الحكومات الوطنيـة أن تؤديها من قبل • ان ادارة الأنهـار الدولية بلجان مشـتركة والتعاون العلمى فى اكتشاف المنـاطق الجـديدة • وتنظيم استخدام الفضاء ، أصبحت من الأمور التى لا يمكن أن تترك للدولة الواحدة • فما تأثير ذلك على نظرية السيادة ؟

نستطيع أن نميز بين اتجاهين رئيسيين فى هذا الشأن ، اتجـاه يدافع عن الابقاء على السيادة ، وعلى أن التنظيم الدولى الحالى يمكنه أن يغطى الثغرات التى وجدت فى نطـاق السيادة ، ويتزعمه الفقـه الشـيوعى(١) •

والاتجاه الثانى : يميل اليـه معظم فقهاء الغرب ، وينحو نحـو ضرورة الغاء السيادة والتقـدم نحو الحكومة العالمية • ان مشـكلة الانسان الحديث فى نظر هـذا الاتجاه ، ليست فى أن يصحح العيوب الصغيرة أو أن يعالج البقع أو النتوءات الطـافية على سطح المجتمع الدولى • أو يستبعد الأشرار أو الحمقى من مجلس ادارة هذا النظام • وانما فى أن يدرك ويعترف بنواحى القصور و لعجز الفطرية فيـه ، والملازمة له فى حد ذاته • وأن يتخـذ خطوة فعـالة قوية فى تقويض البناء السخيف للعالم بوضعه الراهن • وتجريد حصـونه من آلات دفاعه (٢) •

على أنه لا يمكن لمنصف أن يدافع عن نظـام الدولة ذات السيادة بشـكله الحـاد • وحتى الفقـه الشـيوعى يدافع عنـه بصـفة مرحليـة ، ذلك أن النظرية الشيوعية ترى أن الطبقة التى تملك القوى

---

(١) يراجع فى شرح معالم هـذا الاتجاه Jean Tomoko فى مؤلفه Domestic Jurisdiction ص ٨٠ وما بعـدها .

(٢) The city. of Man, A declaration on world democracy. New York, 1941, p. 27.

المادية الكبرى فى المجتمع هى التى تستطيع أن تسيطر عليه ، وهى تعترف أن الممالك الأعظم لهذه القوى الآن هو الغرب ، وهو اذ يدعو الى الدولة العالمية ، والغاء السيادة الوطنية ، انما يسعى الى اقامة ديكتاتورية رأس المال الطاغى ، والتحكم البرجوازى على العالم أجمع ، انها لن تكون سوى دولة الرأسمالية القوية • وحتى تتغير الأحوال ، وتصبح الشيوعية هى الاتجاه الغالب . فى هذه الحالة تبشر الشيوعية بانهيار نظام الدولة تلقائيا وأن التصالح سيسود المصالح ، وسيعيش المجتمع الدولى فى أخوة واحدة (١) •

ولكننا لا نستطيع أن نسلم بدعوى الدولة العالمية الآن • ذلك أن حقائق الحياة فى العصر الذى نعيش فيه تباعد بينها وبين امكان التحقق ، فالملاحظ النمو المتزايد للدول المستقلة ، والحرص على تدعيم الاستقلال • وقد تتحسن الظروف فيما بعد ، ويقترب التكوين المادى السياسى والاقتصادى لمختلف دول العالم من بعضه البعض • فى هذه الأحوال قد يمكن القول بأن الدولة الفيدرالية ستقوم (٢) •

---

(١) جان تومكو ، الاختصاص الداخلى ، المرجع السابق ص ٩٠ •

(٢) اعتقد ان هذا التفكير سيتغير بعد سقوط حصون الشيوعية فى أوربا الشرقية نتيجة التغيرات فى التفكير والسلطة التى تحكم الاتحاد السوفيتى الآن ، فلقد فتح جورباتشوف الباب واسعا أمام تغيرات هيكلية فى الاتحاد السوفيتى نفسه عندما سمح بتعدد الأحزاب فيها ، وعدم تركيز السلطة فى يد الحزب الشيوعى مما يعنى أن مبادىء الشيوعية فى الصراع الطبقى وضرورة زوال الدول القومية بشكلها الحالى سيخضع لتغيرات أخرى لم تتضح معالمها حتى الآن •

الفصل الثانى
مبدأ الامتناع عن استخدام القوة

المبحث الأول
مضمون المبدأ

من أهم المبادىء التى جاء بها ميثاق الأمم المتحدة ، مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى الحياة الدولية . ومما يؤكد ذلك أن أول عبارة كتبت فى ميثاق الأمم المتحدة هى : « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا . أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى — فى خلال جيل واحد — جلبت على الانسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف » .

ومع ذلك فلقد ورد هذا المبدأ فى العديد من النصوص الأخرى . من ذلك ما جاء فى الديباجة أيضا على لسان شعوب الأمم المتحدة « وأن نكفل بقبولنا مبادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لها ، ألا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة » وما جاء بالمادة الثانية فقرة ٤ من أنه يمتنع أعضاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة » .

وتثير هذه النصوص العديد من المشاكل القانونية التى نتصدى لبحثها الآن . فأولا ما مدى تحريم الميثاق لاستخدام القوة ؟ هذا ما تعرضت له اللجنة التى عينتها الأمم المتحدة لتقنين مبادىء القانون الدولى المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول . ولقد أثار الأعضاء مشكلة ما اذا كان هذا الحظر يمتد الى

كل صـــور استخدام القـــوة أم أن ذلك مقصورا على بعض الحـــالات فقط • والواقع أن صـيغة نص المـــادة الثانيـــة فقرة ٤ من الميثـــاق واضـــحة فى حظـــر الاستخدام ضـــد سلامة الأراضى أو الاستقلال السـياسى لأية دولة أو على أى وجـــه آخـــر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة • ولقد فسر ذلك بأن أهداف الميثاق ، وروح النص وفحواه ، يقضيان بأن « الحظر يتجـــه الى العموم والاطلاق ، بمعنى أن الدول ينبغى ألا تستخدم القـــوة أو تهـــدد باستخدامها فى علاقاتها العادية ، أى فى السير الطبيعى للحياة. This Prohibition aspires to be absolute. which means that states must not use force or threaten with force in their normal relations, in the normal course of inter-national life ».

المبحث الثـــانى

القيـــود على المبـــدأ

رغم أن هذا المبدأ من المبادىء الرئيسية لعلاقات الدولية وتعدده الأمم المتحدة فى سياساتها وقراراتها ، الا أن الميثاق قد أورد قيدين على اطلاقه • الأول يتصل بحق الدفاع الشرعى والثانى يتصل بالأمن الجمـــاعى •

أولا : حق الدفاع الشرعى :

يتصل حق الدفاع الشرعى بحالة ما اذا حدث خرق للالتزام بحظر استخدام القوة من طرف دولى آخر ، هنا لا يعقل أن يقف المعتـــدى عليه مكتوف اليد • وهكذا راعى الميثاق فى نص المـــادة ٥١ منه ، أن يخـــول حق الدفاع الشرعى — الذى تكفله الشرائع الداخلية لأى فرد

---

(١) يراجـــع مقـــال K. obradovic عن حظر استخدام القـــوة فى العلاقات الدولية ضـــمن مؤلف M. Sahovic السابق الاشـــارة اليـــه ص ٥٤ •

يقع عليــه اعتداء ـ الدول كذلك اذا ما وقع اعتداء عليها [1] .

على أن الدفاع الشرعى لا يقــوم الا كرد فعــل لعدوان مسلح وقع فعلا ـ وذلك واضح من صريح النص الذى يقــول « اذا اعتدت قــوة مســلحة » ، وبالتــالى فان ما سـمى بالحروب الوقائيــة التى ادعت بعض الدول أنهــا تمارســها لتمنع احتمالات وقــوع عدوان عليهــا ، لا تدخــل فى نطاق الدفاع الشرعى ، وتعــد من قبيل أعمال العــدوان .

ولكن هــل يعد التهــديد باستخدام القــوة فقط مكونا لحــالة اعتداء يحق تجاهها اتخــاذ تدابير للدفاع الشرعى ؟ يتجــه الفقــه الى القول بضرورة أن يكون هــذا التهــديد حالا بحيث يكون العدوان على وشــك الوقوع ، ولا يمكن تفــاديه بأية وســيلة أخرى غــير استخدام القوة [2] .

---

(١) جاءت المــادة ٥١ من الميثاق تقــول : « ليس فى هــــذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحــق الطبيعى للدول فــرادى أو جمــاعات ، فى الدفاع عن انفسهم اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة ، وذلك الى أن يتخـــذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ الســلم والأمن الدوليين . والتــدابير التى اتخذها الأعضــاء استــعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فــورا ، ولا تؤثــر تلك التــدابير بأى حال فيما للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من احكام هــذا الميثاق من الحــق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخــاذه من الأعمــال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادته الى نصابه .

(٢) ويراجع عكس هـــذا الراى لدى :

Bowett, collective self - defence under the charter of the United Nations, BYIL, 1955, p. 32.

فهــذا الكاتب يرى أن الدفاع الشرعى يســتخدم لحمــاية الحقــوق الأساسية للدول . لــذا فالجرائم التى تخــرق الحقوق الأساسية للدول تبرر استخدام الدفاع الشرعى ، حتى وان لم تتضــمن هـــذه الجــرائم استخداما فعليا للقــوة . لذا يمكن اســتخدام الدفاع الشرعى للرد على

هـذا ويقوم حق الدفاع الشرعى على مبـدأ أساسى مسلم به فى القـانون الدولى ، وهـو حق البقاء ، والذى يعتبر من الحقـوق الأساسـية للدول وهو يعطى للدولة الحـق فى أن تستخدم الوسائل التى تكفـل لهـا الدفاع عن وجـودها وكيانهـا . وبعبارة أخرى ، فان القانون الدولى يعطى للدول الحق فى اتخاذ الوسـائل التى تكفل حماية حقوقها الأساسية .

حق الدفاع الجماعى :

يقرر الميثاق أنه لا ينتقص من الحق الطبيعى للدول « فـرادى أو جماعات » فى الدفاع عن أنفسهم فمـا هو المقصـود بحق الدفاع الشرعى الجماعى ؟

هناك خلاف فقهى بهـذا الشأن : فقد اتجـه رأى الى القـول بأن الدفاع الجماعى هـو ممارسة للدفاع الشرعى الفردى من خلال مجمـوعة ، أو بتعبير آخر ، هو ممارسـة للدفاع الفردى فى نطاق جماعى . ولذا فلا يوجـد فى منطق هـذا الرأى فارق فى الطبيعـة بين الدفاع الفردى والجماعى .

ويميز هـذا التفسير بين الدفاع الشرعى الجمـاعى ، والأمن الجمـاعى : فالأول يركز ممارسة حقـوق الدفاع الشرعى الفـردى من قبـل دولتين أو أكثر ، بينما يتجـه الأمن الجماعى ـ اذا ما تمت ممارسته فى نطاق اقليمى الى حفظ السـلم الدولى فى منطقة معينة .

=

خرق حق التكامل الاقليمى ، او الاستقلال السياسى ، حق حمـاية الدول لمواطنيها فى الخـارج ، الحمـاية الديبلوماسية ، وكذلك بعض الحقـوق الاقتصادية . ويستجيب هذا المنطق للتوسع فى معنى العدوان الذى يجمه البعض يشمل العدوان الأيدلوجى والاقتصادى ، او العدوان غير المبـاشر بالجملة . المرجع السـابق لبويت ص ٢٤ .

فتدابير الأمن الجماعى تعتبر تدابير قانونية كما أسلفنا الحديث عنها ولكنها تخضع لقواعد تختلف عن تلك التى تحكم الدفاع الشرعى •

وهـذا الرأى يوسـع من نطاق المقصود بالطرق التى يمـارس الدفاع الشرعى لحمايتها ، وطالمـا أشير بهذا الصـدد الى الترابط بين الأمن « والتهديد من الدول الأخرى » كأسس تبرر اتخـاذ الدفاع الشرعى الجماعى •

أما الرأى الثانى فهو يتجه الى القـول بأن نص المـادة ٥١ من الميثـاق يذهب الى أكثر من مجرد تطبيق للدفاع الفردى فى نطـاق جماعى • ويستند الى الأعمال التحضيرية لمؤتمر سان فرانسسكو ، والى العمل اللاحق لأعضاء الأمم المتحـدة • فهـو لا يقصر اتخـاذ تدابير الدفاع الشرعى على وقوع العـدوان بالفعـل ، وانما يعطى للدول الحق فى أن تبرم الأحـلاف وأن تجهز الجيـوش وتمـدها للاستعمال فى حالة وقـوع عدوان تسـتقل هى بتقـريره • وهـذا ما نراه الآن فى نطاق الأحلاف العسكرية ، اذ تتحدث كلها عن مساندة كل دولة لأى دولة أخرى تتعرض لعـدوان مسلح • وهـذه المساعدة تقوم بصرف النظر عما اذا كان المعتدى يقصر عدوانه على طرف واحد فقط ، ولا يكون لديه أى نوايا عدوانيـة تجـاه الأعضاء الآخـرين ، وتستند كل الأحلاف العسكرية الى المـادة ٥١ من الميثاق •

وسواء أكانت الدول تقـوم بحق الدفاع الشرعى الفـردى أم الجمـاعى ، فهى تقيد بمراعاة عـدة قيـود حتى تكون تدابيرهـا فى حـدود الدفاع الشرعى ولا تتجاوزه الى العـدوان : فيجب أن يكون استخدام القوة ضروريا للدفاع « شرط اللزوم » ، بحيث لايمكن أن يدفع العدوان بأية وسيلة أخرى • ويجب من ناحية أخرى أن تخطر الدولة مجلس الأمن بما اتخـذته من تدابير للدفاع ، وأن تخضـع لتعليماته بخصوص الاسـتمرار فى استخدام القوة ، فلمجلس الأمن أن يتخذ التدابير اللازمة فى أى وقت ، ووفقا لمـا يراه مناسبا • وهذا

يؤدى الى القول بأن استخدام القوة للدفاع ، يكون مؤقتا حتى يقوم مجلس الأمن بممارسة اختصاصاته ، وأخيرا فيجب أن تكون القـــوة المستخدمة فى الدفاع متناسبة مع قوة الهجوم « شرط التناسب » •

ثانيا : قيــد الأمن الجماعى :

يتصل القيد الثانى بحالة الأمن الجماعى • والواقع أن استخدام القوة فى حالة الأمن الجماعى لا يعد استثناء على فــكرة المنع وانما هو نظام مقرر لاعادة السلم الدولى فى حالة الاخلال به أو وقوع عدوان• وهو يتميز عن حالة الدفاع الشرعى ، حتى فى شــكله الجماعى من عــدة وجــوه :

— فهو يتم بواسطة المنظمة الدولية العالمية والعامة الاختصاص، وهى الأمم المتحدة ، وعلى الخصوص مجلس الأمن ، الذى جعلت له الهيمنة على تنفيذ تدابير الأمن الجماعى كما سبق أن ذكرنا •

— وهو من ناحية أخرى لا يتقيد بقيود الدفاع الشرعى من حيث التناسب واللزوم ، اذ هو بمثابة اجراء بوليسى تقوم به الأمم المتحـدة لرد العدوان أو لصيانة السلم •

•

— وهو نظــام اجبارى تشترك فيه الدول التى يدعوها مجلس الأمن لهــذا الغــرض بوحــدات من جيشــها ، ولا يتوقف — كالدفاع الشرعى — على قبول الدولة باتخاذ التدابير •

— وثالثا : توجد عدة حالات اســتقر الرأى فيها على جــواز استخدام القــوة حديثــا — من ذلك اســتخدام القــوة لتخليص الأراضى المحتلة من الاستعمار الأجنبى وقــد أقرته الجمعية العامة

للامم المتحدة فى العـديد من القرارات التى أصدرتها (١) ، ويقـال بهـذا الصـدد أن حظر استخدام القـوة أو التهـديد ، انمـا هو خطاب موجه الى الدول وليس الى الأفراد أو الشعوب ، ومن ثـم فللشعوب أن تستخدم القوة ضد السلطات المحتلة أو المستعمرة (٣) .

وهكذا يعطى القانون الدولى للشعوب المحتلة حق الكفاح لتحرير اقليمها المحتل ويجعل ذلك أحـد فروع الدفاع عن النفس ، وان كان يحيط ذلك ببعض الضـوابط التى قررتها اتفاقيـة جنيف الرابعـة عام ١٩٤٩ .

ومن ذلك أيضـا حق السفن الحربية فى البحار العاليـة ، فى أن تستخدم القـوة ضـد السفن التى تشك فى قيامها بتجارة الرقيـق، أو القيام بعمليات قرصنة ، وتبـدى مقاومة ضـد السفن الحربية . ونذكر فى هـذا الصدد كذلك حـق الدول فى استخدام القوة ضـد توغل طائرات أو سفن الدول الأخرى فى مجالها الجوى أو المـائى ، بدون تصريح منهـا ، وحق الدول فى استخدام القوة كذلك فى حالة وجود فرق مسلحة أجنبية فى اقليمها ، وفى حـالة خـرق الحياد ، أو الكوارث الطبيعية (١) .

المبحث الثـالث

نطـاق سريان المبـدأ

وعلى ذلك فاننـا نخلص الى نتيجـة رئيسـية مؤداها أن كل استخدام للقوة يخالف التنظيم الذى وضعه الميثاق يعد غير مشروع.

---

(١) UN Doc. A/5746, p. 42.

(٢) يراجـع دراسـة Skubrszewski عن استخدام القـوة فى النطاق الدولى ضـمن مؤلف سورنسن ، موجز القـانون الدولى ص ٧٧١ وما بعـدها .

(٣) مؤلف سورنسن ، موجـز القـانون الدولى ، المرجـع السابق ص ٧٢٧ وما بعـدها .

أما عبارة المادة ٢ فقرة ٤ التى نصت فى جزئها الأول على تحريم استخدام القوة ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة ، فان المقصود بها ، انما هو التأكيد على أهمية هذين الوضعين ، والذى بدونهما تفقد الدولة الاختصاصات الرئيسية التى تجعل منها شخصا قانونيا دوليا ، ولابد من الأخذ فى الاعتبار الجزء الثانى الذى يحرم — بشكل أساسى — كل استخدام للقوة على أى وجه لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة .

أما المشكلة الثانية فهى تتصل بتحديد نطاق سريان قاعدة حظر استخدام القوة هل يشمل الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة فقط ، أم أنها تشمل كل الدول الأخرى ، حتى ولو لم تكن أعضاء فى الأمم المتحدة ؟ استقر الرأى على أنها تسرى على كافة الدول ، وذلك تأسيسا على أن ميثاق الأمم المتحدة ليس مجرد معاهدة عادية ، وانما هو تصريح يضع تنظيما عاما للمجتمع الدولى ، وأى خرق فى أحكامه الجوهرية يهدد هذا النظام الدولى كله . وهذا ما قررته المادة الثانية فقرة ٦ بوضوح عندما ذكرت أنه : « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين (١)» .

وفى النهاية لا يفوتنا أن نذكر أن مبدأ حظر استخدام القوة فى العلاقات الدولية يعد من أهم المبادىء التى وردت فى الميثاق ، ان لم يكن أهمها ، وما لم يتم احترامه من الدول ، لا يسهل عليها أن تنفذ المبادىء الأخرى التى وردت فى الميثاق . لذا من المستحسن أن نورد هذه النصوص التى صاغت بها لجنة تقنين مبادىء القانون الدولى هذا المبدأ . يقول النص :

---

(١) يراجع فى التفاصيل مقالنا عن دور المعاهدات الشارعة فى حكم العلاقات الدولية ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، عدد ١٩٧١ ص ٧٢ وما بعدها .

ويراجع ما سبق أن قررناه عن طبيعة ميثاق الأمم المتحدة ، ص ٢٥٧ .

« على كل دولة واجب أن تمتنع — فى علاقاتها الدوليـة — عن التهـديد باستخدام القـوة أو استخدامها ضـد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة ، أو أى وجه آخر لا يتفق ومقاصـد الأمم المتحدة • ومثل هـذا التهديد أو الاستخدام للقوة يمثل خرقا للقـانون الدولى ، ولميثـاق الأمم المتحـدة ، ولا يمكن أن يستخدم كوسيلة لحسم المواقف الدولية[1] •

والواقع أن هـذا النص يحدد بشكل أوضـح فكرة التزام كل دولة بعدم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها عنـدما يقول أن ذلك واجبـا على كل دولة • وقـد أضاف جـديدا على النص الوارد بالميثاق عندما اعتبر مخالفة هـذا الالتزام جريمة دولية • وعندما قرر طرافة رفض أية آثار قـد تنتج عن استخدام القـوة ، كاحتـلال الأراضى أو فض منازعات بين الدول •• الخ •

ومع ذلك فلم تتقـدم اللجنة كثيرا فى تبنى آراء الدول الجديدة بخصوص مدلول القوة ، والتى كانت تريد أن تجعلها تشمل كل صور الضغوط السياسـية أو الاقتصادية أو الايدلوجية • واقتصرت على اعادة ترديد عبارة الميثـاق مما يترك مجالا للشك حول قيمة هـذه الصور الجديدة من صـور استخدام القـوة ، مبـدأ عـدم التدخل فى شئون الدول الأخرى •

---

(1) Every state has the duty to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independénce of any states or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations, Such threat or use of force constitutes a violation of international law and the charter of the United Nations and shall never be employed as a means of settling international issues ».

الفصـــل الثالث

مبدأ حظر التدخل فى شئون الدول الأخرى

المبحث الأول

مضـــمون المبـــدأ

ذكرنا أن من أهم النتائج التى تترتب على تقرير مبــدأ سيادة الدولة فى العلاقات الدولية عــدم جواز تدخل أية دولة فى المسائل التى تدخــل فى نطــاق اختصــاصات الدول الأخــرى • وقد جــاء عهــد عصــبة الأمم ، وكذلك ميثــاق الأمم المتحـــدة ليحظر على المنظمة الدولية العالمية ، التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأخرى• وقــد كان مبــدأ عدم التدخــل من المســائل التى قامت بتقنينهـا اللجــنة التى عهــدت اليها الجمعية العــامة بصياغة مبادىء القانون الدولى المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول • وقــد أقرت اللجنـــة النص التـــالى :

« ليس لأية دولة ، أو مجموعة من الدول ، الحق فى التدخل ، مباشرة ، أو عن طريق غير مباشر ، لأى سبب كان فى الشئون الداخلية أو الخارجية لأى دولة أخـــرى • ولذا فان التدخل المسلح ، وكافة أشكال التدخل أو المحاولات التى تهـــدد شخصية الدولة أو عناصرها السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية ، تعتبر خرقا للقـــانون الدولى العـــام •

ولا يجوز لأى دولة أن تستخدم ، أو تشجع استخدام التهديد الاقتصادى أو السياسى أو أى تدابير أخرى ، لاكراه دولة أخـــرى للحصول على وضع تبعية لهـــا فى ممارسة حقوقها فى السيادة ، أو لكى تحصل منها على أية ميزة أخـــرى • كما لا يجـــوز لأية دولة أخرى أن تنظم أو أن تساعد أو أن تحرض أو ان تمول ، او ان تتساهل فى الرقابة لعـــوامل اضطرابات أو أية أنشطة مسلحة تدار

ضـد نظـام دولة أخرى ، أو للتدخل فى سير الحياة المدنية لدولة أخرى • كما أن استخدام القـوة لتجريد شعب من وحدته الوطنيه يمثل خرقا لحقوقه المقدسة ، ولمبدأ عدم التدخل •

ولكل دولة الحق المطلق فى أن تختار نظامها الاقتصادى والسياسى والاجتماعى والثقافى ، بدون تدخل من أى نوع من أية دولة أخرى •

على أنه لا يوجد فى الفقرات السابقة ما يؤثر فى النصوص التى وردت فى الميثاق متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين (١) » •

وهكذا تحـاول اللجنة الخاصة أن تضع نظرية لعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى وسنتجه الى استـخلاص هـذه النظـرية الآن (٢) •

---

(١) No state or group of states has the right to intervene directly or indirectly., for any reason whatever. in the internal or external affairs of any other State Consequently armed intervention and all forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law.

No State may use or encourage the use of economic. political or any other type of measures to coerce other State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its soverеign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance. incite or tolerate subversive, terrorist or armed actiuities directed towards the voilent overthrow of the régime of another State, or interfere in civil strife in another State.

The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non - intervention.

Every State has an inalienable right to choose its Political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State.

Nothing in the foregoing paragraphs shall construed as affecting the relevant provisions of the charter relating to the maintenance of international peace and security ».

(٢) Oppenhiem, Internatioal law, Vol. I, 1958, p. 305.

المبحث الثانى
التدخل المحظور

والواقع أن الفقه التقليدى كان ينظر الى التدخل فى معنى مساو لفكرة الحرب ، أو استخدام القوة المسلحة ضد ارادة الدولة ، ولم يكن أى تدخل آخر محظورا • من ذلك نذكر كتابات أوبنهايم الذى عرف التدخل بأنه كل تدخل ديكتاتورى من دولة فى شئون دولة أخرى بهدف تغيير أو تثبيت الحالة الحاضرة للأمور • وواضح أن أى تدخل دكتاتورى ، يستهدف الابقاء أو التغيير لا بد أن ينطوى على عناصر القوة • وهذه هى النظرية الضيقة للتدخل ، والتى سادت طوال القرن الماضى • ولقد تمسك بهذه النظرية التقليدية العديد من الدول أمام اللجنة الخاصة ، نجد فى مقدمتهم الولايات المتحدة الأمريكية ، والدول الغربية ، التى رأت أن التدخل هو نفس ما نصت عليه المادة ٢/٤ ، والتى حظرت على الدول التهديد باستخدام القوة ضد الدول الأخرى • ونظرا لأنها تجمع على أن المقصود بالقوة فى هذا النص ، هو القوة المسلحة ، فقد تمسكت بتصوير التدخل على أنه التدخل بالقوة العسكرية فقط •

ومع ذلك نجد تفسيرا واسعا لدى الفقه الدولى فى فترة ما بين الحربين ، وبعد الحرب العالمية الثانية للمقصود بالتدخل ، بحيث يدخل فيه أعمال الاكراه ذات الطبيعة غير المسلحة foricble. acts of nonarmed nature مثل امداد جماعات ثورية بالأسلحة ، رفض الاعتراف الدولى ، الضغط المالى والاقتصادى •• الخ • وذلك بالاضافة الى استخدام القوة المسلحة(١) • كما وسعت بعض الآراء فى معنى التدخل لكى يشمل الحرب النفسية ، مثل حرب الاذاعات • حرمان بعض الدول من مزايا اقتصادية والحصار الاقتصادى •• الخ(٢) •

---

(١) U. N. Doc. A/C/6 SR. 825,

(٢) فى هذا المعنى : Jessup, Amodern law of Nations, New York 1949, p. 221.

ويقوم عـدم التدخل فى مفهوم نظرية التفسير الواسع على أن واجب الدول فى الامتناع عن التدخل ، لا يقوم فقط على مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى الحيـاة الدولية ، سواء أكانت القـوة المسلحة أو غير المسلحة ، وعلى ضرورة احترام سيادة الدول ، وانما يقـوم أكثر من ذلك على مبدأ الحق فى تقرير المصـير وما يستتبعه من ضرورة حماية الدول والشعوب •

وقـد انحازت اللجنة الى هـذه الفكـرة الأخـيرة ، وتضمنت الفقرة الأولى منهـا حظرا لكل صور التدخل المباشر أو غير المباشر ، فى المسائل الداخلية أو الخارجية للدول • ولا يتطلب أن يكون هـذا التدخل مسلحا وانما يحظر أى تدخل آخر(١) •

وحظرت الفقرة الثانية من المـادة صورا واضحة من التدخل هى تلك التى تحـرض على أعمال العنف ، أو تسـتخدم حرب الاذاعات أو التهديدات الاقتصادية أو السياسية ضد الدول •

وجاءت الفقرة الثالثة لتحمى الشعوب أيضا — الى جانب حماية الدول فى الفقرات السـابقة — فاعتبـرت من قبيـل التدخل غـير القانونى ، محاولة التأثير فى الوحدة الوطنية للشعوب(٢) •

وتبرز الفقرة الرابعة من المـادة فكرة حق تقرير المصير ، وحق الدول فى التحديد الذاتى لنظمها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية•

هـذا وقد صوتت معظم الدول فى صالح هـذه الأحكام ، مما

---

(١) فى هـذا المعنى : Friedmann, The changing Structure of international law, london 1964, p. 270.

(٢) Tomislay Mitrovic, Non - internation in internal offairs if States,
ضمن مؤلف Sahovic السابق الاشارة اليه ، ص ٢١٩ وما بعدها.

ينبىء عن طبيعتها الكاشفة ، وعن كونها تمثل مبادىء للقانون الدولى •

المسائل التى لا يجوز التدخل فيها :

أقر ميثاق الأمم المتحدة ما كان سائدا من قبل من تحديد المسائل التى لا يجوز التدخل فيها بتلك التى « تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما » • وقد حظر الميثاق على المنظمة أن تتدخل فى هذه المسائل ، وان قرر أن احترام هذا المبدأ لا يخل بتطبيق الأمن الجماعى المنصوص عليه فى الميثاق •

وقد سبق أن تعرضنا لهذه المسألة عند بحثنا لضرورة احترام الاختصاص الداخلى للدول كقيد على اختصاصات المنظمات الدولية ، وانتهينا الى القول بأنه يحرم على المنظمات الدولية — وكذلك على الدول الأخرى — أن تتدخل فى الميادين التى لا يتقيد اختصاص الدول فيها عن طريق القانون الدولى »(١) •

ورغم عدم الوضوح الكافى لهذا المعيار — اذ أن الفقه مختلف حول حقيقة فحواه — الا أن اللجنة لم تحسمه ، ولهذا لا زال هناك مجال للاجتهاد حول بعض صور التدخل ، وما اذا كانت مشروعة أم غير مشروعة •

المبحث الثالث

التدخل المشروع

يرى البعض أن هناك حالات يكون التدخل فيها مشروعا ، يذكر منها حالة اساءة معاملة رعايا دولة معينة لدى دولة أخرى ، أو خرق

---

(١) يراجع ما سبق ص ٩٨ وما بعدها من هذا المؤلف .

الدولة للأحكام المسلم بها فى القانون الدولى ، كما لو عمدت دولة محاربة الى انتهاك حقوق دول محـايدة خلال نزاع ما • ولكن الأمثله التى تساق فى هذا الصدد • حدثت قبـل عام ١٩٤٥ ، وقبل وضع ميثاق الأمم المتحدة(١) •

ولعل الحـالات التى تثور بشأنها بعض الصعوبات هى تلك التى يحدث التدخل فيها بنـاء على دعوة صريحة من الحـكومة الشرعية فى اقليم من الأقاليم : والأمثلـة على ذلك كثـيرة ، فقـد تدخـلت الولايات المتحـدة فى لبنـان عام ١٩٥٨ بأن أنزلت قوات من مشـاة البحرية الأمريكية فيها بنـاء على دعوة من حكومتها ، بعد أن اتهمت الجمهورية العربية المتحـدة بالتدخل فى شئونها ، ونفس الوضـع رأينـاه عام ١٩٥٦ عندما تدخلت الحكومة السوفيتية فى المجر بدعوة من حـكومتها ، وأخيرا ما حـدث من تدخل الولايات المتحدة فى الحرب الفيتنامية • والواقع أنه لا يمكن أن نقـر بشرعية التدخـل فى كل هذه الحالات ، فهنـاك من يرى ضرورة اعتبـار مصـالح الشـعوب للحكم على شرعية التدخل ، وعـدم الاقتصار على تقرير شرعية التدخل بمجرد أن تطلبه حـكومة من الحـكومات • وهـو ما نراه صـحيحا • لذا فاذا ما كانت هنـاك حكومة عمليـة فى دولة معينة موجودة على الرغم من ارادة شعبها ، واستعانت بقوى أجنبية للتدخل ضد حركات شـعبية ضدها ، فانه لا يمكن القول بشرعيـة التدخل فى هـذه الحالة على نحو ما نرى فى تدخل الولايات المتحده فى فيتنام ، وتدخل روسيا فى المجر عام ١٩٥٦ ، وفى تشيكوسوفاكيا عـام ١٩٦٥ •

---

(١) يسـاق بهـذا الشأن تدخل الولايات المتحدة فى نيكاراجوا عام ١٩٠٩ بحجة حـماية المصالح الأمريكية الخاصـة والرعاية الأمريكية فى تلك الدولة ، والتدخل الجماعى ضـد الصين عام ١٩٠٠ من قبل بريطانيـا والمـانيا وفرنسا • يراجع مؤلف Glahn بعنـوان :
Law among Nations, T. 1. p. 154.

التدخــل لاعتبــارات انســانية :

أثار الفقــه مشــكلة مدى شرعية التدخل فى شــئون دولة أخرى اذا ما عاملت دولة شــعبها بطريقة تتنــكر عليه حقوقه الانسانيه ، وتهز ضمير البشرية ، فقال ان الاعتبارات الانسانيه تسمو على مبــدأ التدخل ، بشرط ثبوت وجــود اجماع على أن ما يحدث فى الدوله : انما يثير ضمير البشرية •

والواقع اننا نرى ان تدخل الدول فى هــذه الحالة غير مشروع ، اذ أن مشاكل كثيرة سوف تثور حــول ثبوت ســوء المعــاملة مــن ناحية ، ودوافع التدخل من ناحية أخــرى(١) • وعلى خــلاف ذلك نرى شرعية تدخل الأمم المتحــدة فى مثل هــذه الحالات ، خاصــة وأن الميثــاق يعطيها اختصاصات واسعة فى مجال احتــرام حقــوق الانســان ورعايتها •

---

(١) تدخلت الولايات المتحــدة الأمريكيــة عام ١٩٦٥ فى جمهــورية الدومنيكان ، بحجة حمــاية المواطنين الأمريكيين فيها ، على أساس أنهم معرضــون للخطر نتيجــة لقتــال محلى • وقــد بــرر الرئيس الأمريكى جونسون هــذا التدخل بأنه تم على أساس الدفاع عن النفس ، وبعد ذلك بعــدة أيام زعمت الولايات المتحدة انهــا تدخلت انتظارا لتصرف منظمــة الدول الأمريكيــة فى احــداث الدومنيكان • وفى جميــع الأحــوال تطفلت الاعتبارات الانسانية للتدخل ، على أسباب دنيــوية تقوم كفريمة للتــدخل المسلح » يراجــع مؤلف فان غلان ، القــانون بين الأمم ، سبقت الاشارة اليه ، الجزء الأول ص ١٦٤ • كما تدخلت بصــورة صارخة فى بداية عام ١٩٩٠ فى بنما وقبضت على رئيسها نرويجا بحجة أنه يتاجر بالمخدرات وهو الآن يقــدم للمحاكمة أمام محكمة أمريكية •

الفصل الرابع

مبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية

المبــــدا :

وضع ميثاق الأمم المتحدة على عاتق الأعضاء واجبا بالوفاء بالالتزامات التى تحملوها — بمقتضى الميثاق — بحسن نيـة • ومع ذلك فيعتبر هذا المبدأ من المبادىء الأساسية للقانون الدولى كما يراه بعض الفقهاء مقترحا ضروريا لأى علاقة دولية • لذ لم يثر هذا المبدأ أية صعوبة فى اقراره ، وكان — هو ومبدأ ضرورة احترام أحكام القانون الدولى بين الدول — أول المبادىء التى تم اقرارها من لجنة صياغة المبادىء الأساسية للتعاون بين الدول •

ومن وجهة نظر اجتماعية يمثل هذا المبدأ ، مقياسا عالميا للسلوك البشرى لمجتمعات عديدة ، حتى تلك الجماعات القديمة ، وتم التعبير عنه فى العديد من قواعد السلوك البشرى • كقواعد الدين والأخلاق والقانون ، ثم انتقل بعد ذلك الى النطاق الدولى (١) حيث تم التعبير عنه من خلال مبدأ العقد شريعة المتعاقدين باعتبار أن المجال الطبيعى للتحمل بالالتزامات فى النطاق الدولى يكون فى مجال المعاهدات •

٢ — مضمون المبدأ فى أجهزة الأمم المتحدة :

عبرت شعوب الأمم المتحدة عن عزمها — من خلال ديباجة الميثاق — على احترام الالتزامات الناتجة من المعاهدات وغيرها

---

(١) يراجع مقال : M. Markovic بعنوان Fulfilment in good faith of obbgations assumed in accordance with the charter.

ضمن مؤلف سونك عن مبادىء القانون الدولى الخاصة بعلاقات الود والتعاون ، السابق الاشارة اليه ص ٢٧٨ •

من مصادر القانون الدولى ، كما جـاء بالمـادة الثانية فقرة ٢ التزام الأعضـاء بالوفاء بحسن نيه بالتزاماتهم الدولية •

وقـد ربطت لجنة التقنين الفقرتين ببعضهما البعض على أساس أنه بدون حسن النيـة ، يتعذر قيـام أية علاقات ودية أو تفـاهم بين الدول •

وقـد أثارت الدول الجديدة فى المناقشات مسألة أن يتقيد تنفيذ هـذا المبـدأ بضرورة أن تكون هـذه الالتزامات قـد تم قبـولها بحرية تامة ، وعلى أساس التكافؤ ، عمـلا بأحكام الميثاق وضرورة ابطال أية تعهـدات تتم بالمخالفـة لأحكام ميثاق الأمم المتحـدة.(١) وقد رؤى — مع ذلك — أن التعهـدات التى لا تقبل بحرية لا تكون قانونية • وبالتـالى فليس هنـاك صعوبة فى تقرير هـذا الحكم •

أما بخصوص ابطـال المعاهدات المتعارضة مع الميثـاق فقد غبـلت اللجنة وجهـة النظر تلك • وتم التعبير عنها فى الفقـرة الرابعة من صياغة اللجنة لمبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نيـة ، حيث ورد بها :

« ٤ — عندما تكون الالتزامات الناتجة من اتفاقات دولية متعارضة مع التزامات أعضاء الأمم المتحـدة بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة ، فانه تفصل تلك التى يفرضها الميثاق (٢) » •

---

(١) راجع المشروع التشكوسلوفاكى A/AC. 125/L. 16 part VIII والمشروع الذى تقدمت به جمهـورية مصر العربية والجـزائر ومجمـوعة من الدول غير المنحـازة .

(٢) Where obligations arising under international agreements are in conflict with the obligations of member of the United Nations under the charter of the United Nations, the obligations under the charter Shall prevail ».

يراجع قرار الجمعية العامة للأمم المتحـدة الصادر فى ٢٧ اغسطس عام ١٩٧٠ رقم ٢٦٢٥ .

ومن ناحية أخرى كان على اللجنة أن تحـدد مصادر الالتزامات التى ينبغى على الدول أن تفى بها بحسـن نية ، وهل تقتصر على المعاهـدات ، أى الالتزامات التعاهدية ، أم تشـمل سـائر أنواع الالتزامات القـانونية .

وقـد انحازت اللجنة الى جانب ضرورة الوفـاء بكل الالتزامات الدولية التى تلتزم بها الدول بما يتفق مع ميثاق الأمم المتحـدة . وعبرت عن ذلك فى الفقرة الأولى التى جـاء بها : « على كل دولة أن تفى بحسن نية بالالتزامات التى تحملتها وفقـا لميثـاق الأمـم المتحـــدة » .

Every state has the duty to fulfil in good faith the obligations assumed by it in accordance with the charter of the United Nations ».

وعـددت فقرات المـادة بعد ذلك مصـادر هذه الالتزامات . فجاء فى الفقرة الثانية أن على كل دولة واجب أن تفى بحسن نيـة بالتزاماتها بمقتضى المبـادىء العـامة المعتـرف بهـا ، وقواعـد القـانون الدولى .

« the generally recognized Principles and rules of international law ».

وواضـح أن حكم هـذه الفقرة ينصرف الى القواعـد العرفية والمبادىء العـامة المعترف بها من الأمم المتمدينة ، والمنصوص عليها فى المـادة ٣٨ من النظـام الأسـاسى لمحكمـة العـدل الدولية فى الفقرتين الثانية والثالثة .

وأخـيرا نصت الفقرة الثالثة على الالتزام بتنفيـذ الالتزامات الناتجة عن المعاهدات بحسن نيه . ولعـل تخصـيص بنـد مستقل لهـا يتمشى مع أهميـة انجـاز هـذه الالتزامات بالذات من أعضاء

الأمم المتحدة . ولقد جاء نص هذه الفقرة يقول : « ان على كل دولة واجب أن تنفذ فى حسن نية التزاماتها بمقتضى الاتفاقات الدولية الصحيحة ، بمقتضى المبادىء العامة المعترف بها ، وقواعد القانون الدولى » .

وواضح أن اللجنة أقرت وجهة نظر دول العالم الثالث فى ضرورة أن تكون المعاهدات قد انعقدت صحيحة ، وفقا لقواعد القانون الدولى ، حتى تصل الى رفض المعاهدات التى يشوبها عيب من عيوب الرضا كالغلط أو التدليس أو الاكراه .

الفصـل الخامس
مبـــدأ حسن الجـــوار

جاء فى ديبـاجة ميثاق الأمم المتحـدة « نحن شـعوب الأمم المتحدة ، وقـد آلينـا على أنفسـنا أن نأخـذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نعيش معـا فى سـلام وحسن جـوار » • كما جاء بالمـدة ٧٤ من الميثاق : « يوافق أعضـاء الأمم المتحـدة على أن سياستهم ازاء الأقاليم التى ينطبق عليها هـذا الفصل • كسياستهم فى بلادهم نفسها يجب أن تقوم على مبدأ حسن الجوار •

وهكذا يضع الميثاق على عاتق الدول الأعضـاء ، أن يكون حسن الجوار هو الأساس الذى يستهدون به فى معاملتهم • وحسن الجوار يفترض أن هناك جماعات متميزة ومستقلة من الدول ولكنها تعيش فى مجتمع واحـد . وتقتضى رابطة القـرب هـذه أنه مهمـا اختلفت الأنظمـة ، وتباينت المصـالح فانه ينبغى أن تحترم كل منها اقليم الأخرى وسياستها ومصالحها • وعلى حـد تعبير الرئيس كيـدى « بأن حسن الجوار لا يعنى أن على شـخص أن يحب جاره . وانما يتطلب أن يعيش الناس معـا فى جـو من التسامح المتبادل • وان يخضعوا منازعاتهم لحل عادل وسلمى » ، وذلك لكى يسـود السلام العـالمى(١) •

ونستطيع أن نقرر ببساطة أن هـذا المبـدأ هو الأساس الذى تدور حوله معظم القواعد القانونية الدولية الحـديثة • ويمكننا أن نفرد تطبيقات له فى أكثر من ميـدان •

---

(١) « World Peace Like commuinity peace does not require that each man love neigrbour - it requires only that they Live together with mutual tolerance submitting their disputes to a Just and peaceful settlement ».

خطاب لجون كيندى القـاه فى احـدى الجامعات الأمريكيـة بتاريخ ١٠ يونيـة ١٩٦٣ ، نقـلا عن :

Georgy Zadorozhny, peaceful coexistence Mosco 1960, p. 17.

فهناك أولا القواعد الدولية التى تنظم مسائل الحـدود سواء أكانت برية أم بحرية أم جوية ، ويراعى فيها دائما توفير الانتفاع المتبادل بما قد يوجد عليها من منافع مشتركة كالانتفاع بالأنهار الدولية فى شئون الملاحة وغيرها ، وتوزيع الثروات الطبيعة الممتدة فى نطاق أكثر من دولة الخ • ويوجد العديد من المعاهدات التى تنظيم هـذه المسائل بين الدول المتجاورة • نذكر منها الاتفاقية المنعقدة عام ١٩٥٨ بين مصر والسودان لتنظيم الانتفاع بنهر النيل •

وهناك ثانيا القواعد التى تعنى بتنظيم المواصلات والوسائل المختلفة للاتصال بين الدول • وقد وجد العديد من المعاهدات والاتفاقات التى أنشأت مجموعة من المنظمات الدولية التى تتولى ادارة هـذه المرافق الدولية المتعددة •

وهناك ثالثا العديد من القواعد التى تدعم قيام حسن الجوار بين الدول على أحسن الأسس ، وتمنع أى تعكير له ، والتى احتواها ميثاق الأمم المتحدة ونقصد بها قواعد الأمن الجماعى والتسوية السلمية ونزع السلاح[1] •

وهناك أخيرا التزام حديث يفرضه حسن الجوار ، وأوجده التقدم العلمى ، هو أن تتعهد كل دولة بعدم وجود ما يؤدى الى تلوث مياه دولة مجاورة لهـا أو أجوائها • وقد عقدت عدة اتفاقيات بين دول عديدة بهـذا الشأن ، منها اتفاقيـة عقدت عام ١٩٥٤ بشـأن منـع تلويث البحـار بالنفط • والتى عدلت عام ١٩٦٢ ، ومع ذلك فالتطورات المستمرة فى هـذا المجـال تجعل هـذا الاتفاق لا يضمن حماية كافية ضـد التلوث • ويدخل فى هـذا النطـاق كذلك ضرورة منع تسرب الغبار الذرى الناتج عن التجارب النووية[2] •

---

(١) الدكتـور حسن الجلبى ، مبـادىء الأمم المتحـدة وخصائصها التنظيمية ، القاهرة عام ١٩٧٠ ص ٨٦ • ويراجع المبحث السابق •

(٢) فان علان ، القـانون بين الأمـم ، الجـزء الأول ، ص ١٧٦ ، سبقت الاشارة اليـه •

الفصـــل السادس
مبــدأ حــق تقــرير المصــير

نص ميثاق الأمم المتحدة على هذا الحق فى العديد من نصوصه ، من بينها نص المـادة الأولى التى تكلمت عن مقاصد الأمم المتحدة • **وقــد جاء بالفقــرة الثانيــة من هذه المــادة أن من بــين هـــذه** المقاصد ، انماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احتــرام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب ، وبان يكون لكل منها حق تقرير مصيرها • وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمــة لتعزيز الســلم العــام » •

ولقـد كانت هــذه المسألة من بين المسائل التى أحيلت الى لجنة تقنين مبــادىء القــانون الدولى المتعلقة بالصــداقة والتعــاون بين الشــعوب •

ونرى لأول وهلة خلافا كبــيرا بين الــدول ، وبين الفقه الدولى حول مضمون هذا المبدأ ، والقوة الملزمه له •

المبحث الأول
الأشخاص المقــرر لهم حق تقــرير المصــير

ثار خلاف فى الفقه الدولى حول الأشخاص المقرر لهم هذا الحق ، فهل هم الدول أم الشــعوب أم الأمم ؟ فلقد اســتخدم ميثاق الأمم المتحدة كل هــذه التعبيرات ، وان لم يحــدد مدلول كل منها بدقة ، لذا رأينا فقيها دوليا هو « كلسن kelsen » يقول بأن المقصود بهــذا الحق هم الدول ، فتعبير الشعوب المنصوص عليه فى المــادة الأولى من الميثــاق يعنى فيما يتعلق بالحقوق المتساوية التى نصت عليها هذه المــادة — الدول — لأن الدول وحدها هى التى تملك حقــوقا وفقــا للقواعد العــامة للقانون الدولى[1] •

---

(1) Kelsen, The Law of The United Nations 1951, p. 51 — 53.

وهكذا نرى كلسن وفقهاء آخرين يعطون حق تقرير المصير للدول وحدها ويقررون ان مدلول نص المادة الأولى لا يعنى الا أن يطلق سيادة الدول أعضاء الأمم المتحدة • والى جانب هذا الرأى انحاز أنصار العديد من الدول فى اللجنة الخاصة(١) •

وعلى عكس هذه الآراء ، وجدنا من يقول بأن حق تقرير المصير يشير الى الدول ، بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالا أم لا • ووجدنا من يقول ان هذا الحق ينصرف الى الأمة • ووجدنا آخرين يجمعون بين الأمم والشعوب ، ويرون أن كليهما له الحق فى تقرير المصير •

واتجه رأى قوى فى اللجنة الخاصة الى أن تعبير « الشعوب » المنصوص فى المادتين الأولى والثانية من الميثاق ، انما ينصرف الى الشعوب الموجودة تحت سيطرة أجنبية أو حكم استعمارى • فى حين عارضه رأى آخر ، قائلا أنه لا يمكن تفسير نصوص ميثاق الأمم المتحدة بما يجعلها تضيق من تطبيق مبدأ تقرير المصير الى هذا الحد ، وانما يجب أن نسمح بتطبيقه بالنسبة لكافة الشعوب (٢) •

وقد أخذت اللجنة برأى توفيقى ، انتهى الى أن الحق فى تقرير المصير له صفة عالمية ، وان كافة الشعوب تتمتع به بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالا أم لم تكتسب • ومع ذلك فلقد اتفق أيضا على التركيز على الصفة المعادية للاستعمار فى مضمون مبدأ تقرير المصير • وجاء النص بهذا الصدد يقول :

« ان على كل دولة واجبا أن تعمل من خلال أفعال منفصلة أم

---

(١) من هذا الرأى Bentwiah and Martin, a Commentary on the charter of The United Nations, London 1951, p. 6.

(٢) يراجع فى التفاصيل مجموعة المقالات التى اخرجها Sahovic عن مبادىء القانون الدولى الخاصة بعلاقات الصداقة والتعاون ص ٢٤١ وما بعدها .

متصلة — على تحقيق مبـدأ المساواة فى الحقوق وحق تقرير المصير لكل الشعوب ، وفقا لنصوص الميثـاق ، وفى أن تقـدم مساعدات للأمم المتحـدة ، لكى تؤدى المهـام الملقـاة عليها بمقتضى الميثـاق تجـاه تنفيذ هـذا المبـدأ وذلك من أجل :

١ — أن تنشىء علاقات الصداقة والتعاون بين الدول .

٢ — أن تعمل على وضـع نهـاية سريعة للاستعمار ، وأن تعطى اعتبارا للارادة الحرة المعلنة للشعوب المعنية .

وأن تضع فى الاذهان أن خضوع الشعوب للسـيطرة وللتحكم وللاستغلال الأجنبى يمثل خـرقا لهـذا المبـدأ ، وانكارا للحقـوق الأساسية للانسان ومخالفة لميثاق الأمم المتحدة(٢) .

المبحث الثـانى
مضمون مبـدأ تقـرير المصـير

أما عن مضمون هـذا المبـدأ ، فقد اختلف أيضا بشأنه . فرأى

---

(١) يراجع وثائق الأمم المتحدة :
A/AC. 124, 125, A/AC 125. SR. 41.

(٢) Every State has the duty to promote through joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self - determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementatioin of the principle, in order :

a) To promote friendly relations and cooperation among States : and.

b) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned ;

and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation consitutes a violation of the principle, is well as denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

البعض أن هـذا المبـدأ لا يعنى أكثر من الحق فى تكوين الحـكومة الذاتيـة self government ويشترطون لمنـح هـذا المبـدأ ، وصول الأمة الى درجة معينة من التقـدم فى المجـال الاقتصـادى والاجتماعى والثقافى(١) •

بينما رأى آخرون أنه يقترن بفكرة السيادة • وازاء اختلاف الآراء بهذا الشـأن فى اللجنة الخاصة اقترح بعض المنـدوبين أن تتولى لجنة القانون الدولى تحـديد مضمون المبـدأ أولا • ولكـن القوى المعارضة للاستعمار رأت أن تأخذ بالتحـديد الذى وضعـته الجمعية العـامة للأمم المتحدة لمضـمون هـذا الحق ، فى اتفاقيتى حقوق الانسان اللتين أقرتهما عام ١٩٦٦ •

وقـد أخذت اللجنة بالفعل فى النهـاية بصيغة متاربة لتلك التى وردت باتفاقيتى حقوق الانسان وان عدلت من مضمون المبـدأ بعض الشىء عنهما ، وبالتالى فقد حددت اللجنة مضمون المبدأ بأنه يتضمن : « حق الشعوب فى أن تحـدد بحرية — وبدون تدخل خارجى — نظامها السياسى ، وأن تواصـل نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى » ، وبالتالى فلم تتحدث المـادة عن حق تقرير المصير الاقتصادى صراحة كمـا هو الحـال بالنسبة للاتفاقيات التى أوردت له الفقرة الثانيـة من المـادة الأولى(٢) •

---

(١) واضـح أن من يربطون المبـدأ بفكرة الحكم الذاتى ، ويتصرونه على الأمة فقط ، يرون مبـدأ تقـرير المصير — مطبقا فقط على مجمـوعة الشعب التى تتوافر فيها خصائص الأمة ، وتكون فى نفس الوقت خاضـعة لحكم استعمارى ، سـواء تحت نظام الوصـاية ، أو فى اقليم من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، يراجع فى هذا :
Kaplan and Katzenbach, The Political toundation of international Law New York 1961. p. 96.

(٢) عرفت المـادة الأولى من كل من هاتين الاتفاقيتين هـذا الحق بقولهـا :
١ — لكافة الشعوب الحق فى تقرير المصير ، ولها ، استنادا الى هذا الحق ، أن تقرر بحـرية كيانها السياسى ، وأن تواصـل بحـرية نمـوها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى .

المبحث الثالث

تنفيذ تقرير المصير والضمانات الدولية لكفالته

وسائل تنفيذ حق تقرير المصير :

أعطت اللجنة تصورها لوسائل تنفيذ مبدأ تقرير المصير فيما يلى :

« إقامة دول مستقلة وذات سيادة ، الاتحاد الحر أو الاندماج مع دولة مستقلة ، أو الانبثاق تحت أى شكل آخر يحدده الشعب بحرية .

The establishment of a sovereign and independent State, the free assoliation or integration with an independent State or the emergence into and other political status freely determined by a people .. ».

الضمانات المتعلقة بتطبيق المبدأ :

يرى بعض أعضاء الأمم المتحدة أن هناك عدة ضمانات لازمة لتطبيق المبدأ :

---

٢ — ولجميع الشعوب تحقيقا لغاياتها الخاصة ، أن تتصرف بحريه فى ثروتها ومواردها الطبيعية دون اخلال بأى من الالتزامات الناشئة من التعاون الاقتصادى الدولى القائم على مبادىء المصلحة المشتركة ، والقانون الدولى . ولا يجوز بحال من الأحوال حرمان شعب من وسائل المعيشة الخاصة .

٣ — على جميع الدول الأطراف فى الاتفاقية الحالية ، بما فيها المسئولة عن ادارة الأقاليم التى لا تحكم نفسها بنفسها أو الموضوعة تحت الوصاية ، أن تعمل من أجل تحقيق حق تقرير المصير وأن تحترم ذلك الحق تمشيا مع نصوص ميثاق الأمم المتحدة .

٤ — تتعهد كل دولة طرف فى الاتفاقية الحالية أن تقوم ، منفردة ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين ، باتخاذ الخطوات ، خاصة الاقتصادية والفنية ولأقصى ما تسمح به مواردها المتوافرة ، من أجل التوصل تدريجيا للتحقق الكامل للحقوق المعترف بها فى الاتفاقية الحالية بكافة الطرق المناسبة بما فى ذلك على وجه الخصوص تبنى الاجراءات التشريعية .

الأولى : النص على أن خضوع الشعوب للسيطرة الأجنبية يعد مخالفا لمبدأ حق تقرير المصير •

« The Subjection of peoples to alien Subjugation a violation of the principle .. ».

الثانية : النص على الحرص على الوحدة الوطنية ، والتكامل الاقليمى للدول ، حتى لايتخذ المبدأ ذريعة للانقضاض على الدول وتفتيتها • ولقد تقررت المبادة فى هذا الصدد أنه لا يوجد فى الفقرات السابقة ما يمكن تصويره على أنه يخول ، أو يشجع أى عمل من شأنه التأثير على التكامل الاقليمى أو الوحدة السياسية للدول المستقلة ذات السيادة(١) •

الثالثة : النص على أن الأقاليم المستعمرة ، والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، تملك وضعا قانونيا منفصلا عن اقليم الدولة التى تقوم بادارته (٢) • والهدف من هذا النص هو حماية هذه الأقاليم ضد أى انحراف محتمل من الدول التى تدير هذه الاقاليم •

---

(١) « Nothing in the foregoing paragraphs shallbe construed as authorizing or encouraging any action which would dismember of impair, totally or in part, the territorial integrity, or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self. determination of peopies as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour »,

(٢) هذا هو نص الاعلان : « The territory of a colony of other non self : governing territory has under the charter a status separate and distinct from the territory of the state adminis - tering it, and such separate and distinct status under the charter shall exist until the people of the colony or non-self-governing Territory have exercised their right of selfdetermination in accordance with the charter of the United Nations, and particularly its purposes and principles ».

المبحث الرابع
الطبيعة القانونيــة لمبــدأ المصــير

ثار خــلاف فى الفقه الدولى حــول الطبيعة القانونية لحق تقرير المصير ، وتنقسم الآراء بهذا الشأن الى ثلاثة :

الأول : يرى المبدأ مجرد مبدأ سياسى ، لا يدخــل فى الدائرة القــانونيــة الملزمة •

والثانى : يرى فيه مبدأ قانونيا • وهناك من اتجه الى القــول بأنه قد صار قاعدة من قواعد القانون الدولى الملزم •

فبالنسبة للاتجاه الأول : نرى أن البعض قــد زعم أن نصوص ميثاق الأمم المتحــدة التى تحدثت عن حق تقرير المصير ، وكــذلك القرارات العديدة التى صدرت من الجمعية العــامة للأمم المتحــدة وأكــدت هــذا المبــدأ ، ليست الا تعبيرا عن اعتقاد ســياسى ، يملك بالطبع قوة معنوية ، ولكن ليس له طبيعة قانونية (١) •

أما أنصار الرأى الثانى ، فيرون أن حق تقرير المصير معترف به كواحد من المبادىء الرئيســية للقانون الدولى • وانه قــد أقر من العديد من قرارات الجمعية العــامة للأمم المتحدة • واعتبر فى العديد من المناسبات ، على هــذا الأساس (٢) •

---

(١) ويردد انصار هذا الاتجاه أن ميثــاق الأمم المتحدة لم يخــول الجمعية العــامة الحق فى أن تصدر قرارات ملزمة فى مثل هذه المجــالات ، فضلا عن ان عدم الموافقة الاجماعية عليها ، وصــدورها بالأغلبية ، ينبىء عن عدم تحــول ما تضمنته من أحكام الى قواعد دولية ملزمة . تراجــع أقوال مندوبى كنــدا ، والمملكة المتحدة واستراليا ، والولايات المتحــدة الأمريكية باللجنــة الخاصة ، وثائق الأمم المتحدة
A/AC. 125/SR. 44 and SR. 69 p. 70.

(٢) يذهب انصار هــذا الاتجاه الى ان هذا المبدأ يعــد حجز الأساس فى علاقات الصداقة والتعاون بين الشعوب ، ولا يمكن حدوث أى تطــوير فيها ، ما لم يحترم حق الشعوب فى تقرير مصــيرها . ويضيفون أن هــذا المبــدأ يأتى فى المرتبة الثانيــة من بين أهداف الأمم المتحــدة ، اذ ورد فى
=

وهناك فريق ثالث يتجـه الى القول بأن حق تقـرير المصير قـد صار قاعدة قانونية دولية ملزمة ومن أنصار هـذا الاتجاه الفقيـه الفرنسى جورج سل الذى ذهب يقول : « ان الحق فى تقرير المصـير قـد صار قاعدة من قواعد القـانون الدولى الوضـعى ، يستند الى نفس الأسس التى تستند اليها قواعد مثل منع أعمال الاعتداء ، منـع التدخل ، احترام حقوق الانسان .. الخ » . فتضمين هـذه القواعد فى ميثاق الأمم المتحـدة يعبر عن كونها قواعد قانونية ملزمة مقبولة من الأغلبية التى تمثل الأسرة الدوليـة (١) .

ونحن نرى أن حق تقرير المصير صار قاعدة قانونية دولية . ذلك أن الفـرق بين المبـدأ القانونى ، والقـاعدة القانونيـة ، يكمن فى أن القـاعدة تكون أكثر تحـديدا وبلورة من المبـدأ . فعندما يتصـور تنظيما قانونيـا لعـلاقة معينة على أساس منطقى مقبـول ، وتقبـله الارادة الشـارعة فى الجمـاعة على أساس أنه ملزم ، يصبح ذلك التصور مبـدأ قانونيا .ويتحول الى قاعدة ، عنـدما يتبلور فى العمل الدولى . وبالتطبيق المستمر له (٢) . وعلى هـذا الأساس نستطيع أن نحـكم على حق تقرير المصير . والواقع أن المجتمع الدولى الذى يقبـل فى جملته ميثاق الأمم المتحـدة اليوم . قـد عبر عن اعترافه

=

الفقرة الثانيـة من المـادة الأولى ، وبعد مبدأ حفظ السلم والأمن الدوليين مباشرة . يراجع تعليقات الوفود اليوغوسلافية والسـورية ، والهندية ، والغانيـة والتشيكوسلوفاكية باللجنة . وثائق الأمم المتحدة
A/AC, 125/SR. 69 and SR. 87, 69, 93.

(١) G. Scelle, quelques réflexions sur le droit des peuplés a disposer d'eux mêmes, Cited in H. The Right of Self. Determination from the western Raschofer, viewpoint, international Recht and Diplomatie, 1963, p. 26. olga Sukovic

ومن هـذا الراى الفقه السوفيتى فى جملته . يراجع مقال عن حـق تقـرير المصير ، السابق الاشارة اليه ص ٣٣٥ .

(٢) يراجع فى التفرقة بين المبدأ والقاعدة ، رسالتنا ، نظـرية تغـير الظروف فى القانون الدولى ، القاهرة عام ١٩٧٠ ص ٣١٠ وما بعـدها .

بحق تقرير المصير كمبدأ قانوني في المواد الأولى فقرة ٢ ، ٥٥ ، ٥٦ (١) • بل تضمنت المادة الأخيرة تعهدا من جانب شعوب الأمم المتحدة بتنفيذ هذا الحق • وهو ما قامت به الهيئة في العمل • فلقد ساندت حق الشعوب في تقرير مصيرها : أولا — باصدار العديد من القرارات التي بلورته ووضعت تحديدا كافيا له • من بينها اعلان منح الاستقلال الى الأقاليم المستعمرة • وتصفية الاستعمار(٢) والاتفاقيتان الدوليتان لحقوق الانسان التي سبق أن أشرنا اليهما ، ثم تقنين اللجنة الخاصة بصياغة مبادىء العلاقات الودية والتعاون بين الدول •

وقد أنشأت الجمعية العامة بمقتضى قرار تصفية الاستعمار لجنة تقوم بتنفيذه • وقد نجحت بالفعل في تحقيق استقلال العديد من المناطق سواء في أفريقيا ، أو في بعض الأقاليم العربية في القارة الآسيوية منها البحرين وعدن • وقد أجرت اللجنة استفتاء رسميا بهما على أساس مبدأ تقرير المصير • وأصبح الاستفتاء هو الأسلوب الأكثر اتباعا لتقرير استقلال الشعوب • وعلى ذلك نرى أن حق تقرير المصير قد تبلور في العمل الدولي ، وصار قاعدة قانونية ملزمة •

---

(١) نصت المادة الأولى على ان من أهداف الأمم المتحدة « انماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها • « اما المادة ٥٥ فقد ذكرت انه « رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضرورية لقيام علاقات سليمة وودية بين الأمم ، مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ... » •

أما المادة ٥٦ فقد نصت على أنه « يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا منفردين أو مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لادراك المقاصد المنصوص عليها فى المادة الخامسة والخمسين » •

(٢) صدر هذا الاعلان : فى ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ ، قرار الجمعية العامة رقم ١٥٩٤ الدورة ٢٥ •

تقـرير المصير وحقوق الانسان :

وضعت اتفاقيتا حقـوق الانسان اللتين أقرتهما الأمم المتحـدة عام ١٩٦٦ تقـرير المصير من بين حقوق الانسان • ولذا ثار التساؤل عما اذا كان يمثل بالفعل هذه الصفة • والواقع أن لهـذا الحق خاصية جماعية collective caracter عنـدما يعترف بالشعب كمجموعة متميزة من الناس ، وليس لكل فرد منه بشكل مستقل . على ماهو موجود فى حقوق الانسان • ولكن من ناحية أخرى • يعتبر هـذا الحق مفترضا أساسيا prerequisite للتمتع بحقوق الانسـان • ولذا فقد أصرت بعض الدول فى اللجنة الخاصة ، على أن يتضمن التقنين « ان اخضاع الشعوب للسيطرة الأجنبية يعد انكارا للحقوق الأساسية للانسان » • كما تضمن التقنين واجب كل دولة فى أن تعمل خلال تدابير مشتركة أو منفردة على الاحترام العالمى لحقوق الانسان وحرياته السياسية ، وفقا للميثاق وأن تعمل على تنفيذها •

الفصل السابع

حمــاية حقوق الانسان وحرياته

أصبحت قضية حقوق الانسان من القضــايا التى تشغل المجتمع الدولى فى وقتنا الحاضر • ومما لا شــك فيه أن ميثاق الأمم المتحدة من أهم الوثائق — ان لم يكن أهمها — التى أثارت هذه القضية على الصعيد الدولى • وأوجــد حولها العديد من الدراسات والمناقشــات التى لا تزال تدور رحاها فى أروقــة الأمم المتحــدة ، وفى العــديد من اللجــان القــانونية التابعة للأمم المتحــدة ، وفى نطــاق الوكالات المتخصصة ، والمنظمات الاقليمية ، ولا شــك أن ذلك يتطلب منا أن نولى دراسة هــذا المبــدأ أهميــة كافيــة •

وسنبدأ دراسة هذا المبدأ ببحث تطور الاهتمام بحقوق الانسان وحرياته ، ثم نتعرض بعد ذلك لموقف ميثاق الأمم المتحدة من هــذا المبــدأ • حيث نبين الى أى مدى كفل حماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية •

وسنتعرض فى هــذا الصدد لدراســة القيمة القانونية لنصوص الميثاق ، وبعد ذلك سندرس تطور حقوق الانســان من خلال العمل فى أجهزة الأمم المتحدة •

المبحث الأول

تطـــور الاهتمام الدولى بحقوق الانسان وحرياته

يعد الاهتمام الدولى بحقوق الانسان من المسائل الحديثة العهد نسبيا . فحتى وقت قريب لم يكن القانون الدولى يهتم بغير العلاقات بين الدول كأشخاص مستقلة ذات سيادة ، وهو بالتالى لا يعتبر الفرد شخصا دوليا ، ولا يخاطبه بحقوق ولا يترتب عليه التزامات والنتيجة المنطقيـــة التى تترتب على ذلك هى أن معاملة الدولة للفـــرد تعتبر من المســـائل الداخلية التى لا يجـــوز للدول ولا للمنظمات الدوليـــة أن تتدخل فيها (١) .

ومع ذلك لم يستطع المجتمع الدولى أن يصبر طويلا على هـــذا الوضع وخاصة بعد الجرائم الجسيمة التى ارتكبتها العـــديد من الدول ضد الفرد وانسانيته . ان الانسان على كل حال هو غاية كل الأنظمة وما وجـــدت الدول ولا المجتمعات والمنظمات المختلفـــة الا لتحقـــق له انسانيته ، ولتكفل له أحسن ســـبل للعيش .

لقـــد بدأت انتفاضة المجتمع الدولى ضـــد المعاملة السيئة التى تلقاها جماعات عديدة من دولها أو من الدول الأخرى بتلك المعاهدات العديدة التى طالمـــا أبرمتها بعض الدول الأوروبية لحماية الأقليـــات الدينية التى تحدد عقيدتها والتى تقطن الدول الأخـــرى وقـــد شكلت لجانا دولية مختلطة لتحكم فى أية مخالفـــات لهـــذه المعاهدات ، وأعقب

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، الدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقيـــة الأوربيـــة لحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٦ وما بعـــدها .

ذلك عقد عدة معاهدات حرمت تجارة الرقيق . والقرصنة (١) .

ولقد كان لقيام منظمة العمل الدولية أثره الهام فى الاهتمام الدولى برعاية الانسان وحمايتها فى النطاق الدولى عن طريق مشروعات المعاهدات التى تعدها وتصدق عليها الدول الأعضاء . فلقد أدى هذا العمل الى قيام هيكل من الحقوق الانسانية المحترمة من الدول مثل تحريم السخرة ، وحظر التمييز بين الأشخاص فى العمل والتوظف ، وحرية تكوين الجمعيات ، ومنها أيضا الحق فى الضمان الاجتماعى والحق فى الراحة ، وفى الأجازات الأسبوعية والسنوية الى غير ذلك . واحتوى عهد عصبة الأمم على نصوص عديدة تقرر حقوق الانسان . وتحميها له فى النطاق الدولى . فلقد نصت المادة ٢٢ من العهد على أن تتحمل الدول الأعضاء مسئولية تطوير وحسين أحوال الشعوب الخاضعة للانتداب . وألقت على عاتق الدول المنتدبة مسئولية أن تتوفر للشعوب التى تدير اقليمها حرية الاعتقاد والدين بصرف النظر عما اذا كانت قد قامت بما نص عليه عهد عصبة الأمم أم تجاهلته .

ونلفت الانتباه أيضا الى قوانين وأعراف الحرب التى بدأت تتكون من عام ١٨٠٩ فى مؤتمر لاهاى وتطورت بعد ذلك فى القوانين والأعراف التى تضمنت تخفيف ويلات الحرب وصبغها بالطابع الانسانى واتفاقيات جنيف عام ١٩٤٩ . ثم ذلك العرف الذى تكون بعد محاكمات نورمبرج وطوكيو وأقر مبدأ العقاب على جرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية . أما ميثاق الأمم المتحدة فقد اعتبر حماية حقوق الانسان من مبادىء المنظمة الرئيسية على ما سنرى الأن .

---

(١) Jaques Rochette, L'individu devant le droit international, Paris 1956, p. 1055.

المبحث الثـانى

حقوق الانسان فى ميثاق الأمم المتحـدة

يعتبر ميثاق الأمم المتحـدة الوثيقة الدولية الأولى التى تولى حقوق الانسان اهتماما دوليا بالغـا ، وتجعلها فى مقـدمة المقاصـد والأهداف التى تسـعى شعوب العالم الى تحقيقها ورعايتها ، والتى يقع على مختلف أجهـزة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية عبء اشاعة احترامها فى كل مكان . فهـذه ديبـاجة الميثاق تعلن عزم شـعوب الأمم المتحـدة على أن تؤكد من جـديد ايمانها « بالحقوق الأساسية للانسان وبكرامة الفرد وقـدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية » .

وجعلت المـادة الأولى من الميثاق من مقاصد منظمة الأمم المتحدة « تحقيق التعـاون الدولى على حـل كل المسـائل ذات الصـبغة الاقتصـادية والاجتمـاعية وتعـزيز احـترام حقـوق الانسـان والحريات الأساسية للناس بـلا تمييز بسـبب الجنس أو اللغـة أو الدين ولا تفـريق بين الرجال والنسـاء ». ولكى يضـع الميثاق هـذا الالتزام فى اطار يمكن تنفيـذه ، أنشىء المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ووضع على عاتقـه أن يعمل على « تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسـباب الاستخدام المتصـل لكل فرد والنهـوض بعوامل التطور الاقتصادى والاجتماعى » وعلى أن يشـيع فى العالم احترام حقـوق الانسان والحـريات الأساسية للجميـع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء (١) » .

(١) نصت المـادة ٥٥ من الميثاق كذلك على أن الأمم المتحـدة تعمـل على « أن يشيع فى العـالم احترام حقوق الانسان والحريات الأسـاسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغـة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » . كمـا جعلت المـادة ٧٦ من الميثاق من أهداف نظام الوصاية : « حـ — التشـجيع على احترام

ويباشر المجلس هــذه الوظائف عن طريق العــديد من اللجان التى أنشأها ، ومن أهمها لجنة حقوق الانســان ــ والوكالات المتخصصة العــديدة التى ترتبط جميعها بالأمم المتحــده بشــكل أو بآخــر • كما يتحمل مجلس الوصاية هذه التبعات فى نطاق الأقاليم الخاضــعة للوصــاية •

وتثور مشكلة حول القيمة القانونيــة لهــذه النصوص ، ومدى الالتزام الذى تفرضــه على الدول وعلى المنظمــة الدوليــة بصــدد حقوق الانسان • ولا نجد اتفاقا فى الفقه بهــذا الشأن •

فهنــلك فريق يقوده كلسن يرى أن هده النصوص ليست لهــا قيمة قانونية • فالميثاق لم يفرض على الأعضاء التزاما محــددا بأن يمنحوا لرعاياهم الحقــوق والحــريات المذكورة فى ديبــاجة الميثــاق أو فى مختلف نصوصه • واللغة التى استخدمها الميثاق بهذا الشــأن لا تسمح للقــول بأن الأعضــاء واقعون تحت التزام قانونى بشأن حقوق وحريات رعاياهم • وكل الصــياغات المعنيــة انمــــا تشرح أهدافا أو وظائف للمنظمة وليس التزامات على الأعضــاء • كما أن المنظمة ليس لهــا السلطــة بمقتضى الميثاق لكى تفرض على حكومات الدول الأعضــاء الالتزام بأن تضمن للرعايا الحقوق المشــار اليهــا فى الميثاق • وحتى كون أن الميثــاق ــ كمعاهدة ــ يشــير الى أحــد الأمور ، ليس فى ذاته سببا كافيا للافتراض القائل بأن الميثاق يفرض

=

حقوق الانسان والحــريات الأساسية للجميع : والتشــجيع على ادراك ما بين شعوب العــالم من تقيد بعضهم بالبعض » ، ونجــد احكاما مماثلة فى الفصل الحــادى عشر من الميثــــاق ، والذى تضــمن تصريحا يتعلق بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، تعهــدت فيــه الدول التى تضطلع بتبعات عن ادارة هــــذه الأقاليم ، بالعمل على تنميــة رفاهية أهــل هذه الأقاليم ، وكفــالة تقــدمها فى مختلف الشئون ، مع احترام حقوق الانسان فيهـــــا •

التزامات بصدد هذا الأمر • على الأطراف المتعاقدة (١) •

كما يتجه فقهاء آخرون الى القول بأن الميثاق لم يحـــدد حقوق الانســـان التى تحدث عنهـــا • كما أن المنظمـــة لا تملك التـــدخل لضمان حقوق الانســـان عنـــد خرقها الا اذا هددت المشكلة السلم والأمن الدوليين • وأخيرا فان الميثاق لم ينظم وسائل لحماية حقوق الانســـان • ولم يجز للأفراد أو للجماعات أن يتظلموا من أى مساس يحدث بحقوقهم (٢) •

---

(١) كتب الأستاذ مانلى هدسون فى هـــذا المعنى يقول : « ان الدول الأعضاء لم يتحمـــلوا بتوقيعهم الميثـــاق — التزاما قانونيـــا بمعـــاملة الأشـخاص فى اقليمهم على أساس الاحترام بدون التمييز بينهم على أســـاس الجنس ، أو اللغـــة أو الدين ، ان كل ما وافقوا عليه هو أن ينموا التعاون الدولى لهـــذه الغـــاية . وتراجع آراء كلسن فى مؤلفه :

Hans Kelsen, The Law of the United Nationst London 1956, p. 29.

« .. the charter does not impose upon the members a strict obligation to grant to their subjects the rigths and freedoms mentioned in the preamble or in the text of the charter. The language used by the charter in this respect does not allow the interpretation that the members are under legal obligation regarding the rights, freedoms of their subjects, all the formnlates concerned establish purposes or functions of the organization. not obligations of the members, and the organization is not emopowered by the charter to impose upon the governments of the members states the obligation to guarantee their subjects the rights referred to in the charter. The fact that the charter, a treaty, refers to a maiter is in itself not a sufficient reason for the assumption that the charter imposes obligations with respect to this matter upon contracting parties ».

(٢) يراجع فى التفاصيل :

René Cassin, La Déclaration Univercele et la mise en œuvre des droits de l'homme, R. D. C., La Haye, 1951, p. 79, 249.

ويتجه رأى آخر الى القول بأن احترام حقوق الانسان يأخذ قوته باعتباره أحد المبادىء العامة التى تشكل سياسة المنظمة الدولية • فرغم أنها غير ملزمة قانونا ، الا أنه لا يمكن تجريدها من أية فائدة ، انه بمعنى آخر يضع سياسة الأمم المتحدة تجاه بعض المسائل ، ويلزمها باتخاذ تدابير معينة قامت بالعديد منها على مدى سنوات عملها (١) •

ويذهب معظم الفقه الدولى الى الاقرار بالصفة القانونية الملزمة لهذه النصوص ، فهذه النصوص تعنى ضمنيا أن الدول ملتزمة بأن تعطى لرعاياها حقوقهم الجوهرية • وهذا الالتزام لا يمكن أن يقلل من قيمته ، بالرغم من أن قوته الملزمة قد ضعفت بسبب عدم التحديد الكافى لما يعرف « بحقوق الانسان » • وعدم تفصيل قائمة هذه الحقوق (٢) • وعلى حد تعبير لوترباخت ، فانه مما لا شك فيه أنه يوجد التزام ضمنى فى نص المادة ٥٥ من الميثاق التى تقضى بأن الأمم المتحدة سوف تعمل على أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية ، ويحقق هذه الحقوق والحريات فعلا ، وفى نص المادة ١٣ التى تقضى بأن الجمعية العامة ستنشىء دراسات وتصدر توصيات فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية •• والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع •• » •

كما أن هناك تحديدا لواجب قانونى نراه فى التعهد الوارد فى المادة ٥٦ (٣) • ويستند هذا الرأى كذلك الى الأعمال

=

والدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الاوربية ، المرجع السابق ص ٢٥ .

(١) نقلا عن فرواى ، التنمية الاقتصادية و لقانون الدولى ، المرجع السابق ص ٦٧ .

(٢) Guggenheim, Traité de droit international Public Vol I, géneve 1967, p. 301.

(٣) Lauterpacht, international law and Human rights, 1950. p. 148.

التحضيرية لمؤتمر سان فرانسسكو ، فلقد جاء فى تقرير اللجنة ٣/١١ « باضافة التعهد بالتعاون ، نجد أن التعهد يضيف عملا منفصلا يعنى شيئا أكثر من مجرد التعاون • ان مثل هذه الاضافة تعنى أن المنظمة الدولية تستطيع أن تتدخل فى المسائل الداخلية •• أن تعهدا من هذا القبيل •• من شأنه أن يجعل مسائل داخلية تدخل فى الشئون الدولية (١) » •

ولهذا المعنى أهمية خاصة ركز عليها العديد من الفقهاء • فالسبب الرئيسى لايراد المادة ٥٦ فى الميثاق من الوفد الاسترالى انما هو جعل قيام وحماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية « من المسائل الدولية » وابعادها بذلك عن المسائل التى تعد من صميم السلطان الداخلى للدول الأعضاء • ولذا فلقد كتب الأستاذ Brunet تعليقا على النص يقول : « انه يؤدى الى التفكير بأنه — فى المادة ٥٦ ، قد تنازلت الدول الأعضاء — بصدد كل المشاكل التى يثيرها تطبيق المادة ٥٦ — عن الالتجاء الى الدفع بدخول المسألة فى الاختصاص القومى (٢) » •

ومع ذلك فلا يمكننا أن ننكر أن عدم التحديد الكافى لما يعتبر حقوق الانسان من ناحية ، وعدم وجود طريقة ضد انتهاكات حقوق الانسان فى ميثاق الأمم المتحدة • قد أضعفا من القيمة القانونية لنصوص الميثاق ، لذا نرى فى سجل عمل الأمم المتحدة منذ عام ١٩٤٥ وحتى الآن ، محاولات متعددة لسد هاتين الثغرتين ، وسنرى الى أى مدى أمكن للأمم المتحدة ذلك •

---

(١) U. N. C. I. D., Doc, 924, 11/12, vol 8, p. 82.
Ren Brunet, La Garantie international des droits de l'homme, Genève, 1974, p. 167.

(٢) يراجع اقتراح بنما بمؤتمر سان فرانسيسكو :
U. N. C. I. O., Doc, 215, 1/1/10 :
vol 6, p. 545 — 549.

المبحث الثالث

المقصود بالحقوق الأساسية للانسان

من العناصر اللازمة لتكوين القاعدة القانونية ، أن يحدد محتواها ومضمونها تحديدا واضحا ، لأنه قبل هـذا التحديد ، لا يمكن القول بوجود التزام قانونى محـدد على شخص قانونى معين • ولذا كان من اللازم أن تبذل جهـود كبيرة لتحـديد مضمون حقوق الانسـان وحرياته الأساسية •

ولعل محاولة تحديد حقوق الانسان وحرياته ، ترجع الى وقت وضع ميثاق سان فرانسسكو • فلقد أدخلت عدة اقتراحات استهدفت هذا الغرض ، ووضع « اعلان للحقوق الأساسية للانسان » ، وذكر اقتراح بنما — طائفـة من الحقوق والحريات الأساسـية ولكن اللجنـة المعنية رفضت هـذا الاقتراح لعدة أسـباب ، من بينهـا ضيق الوقت ، وعدم ملاءمة ادراج قائمة بحقوق الانسـان فى الميثاق الدولى ، بسـبب أن الصياغة قـد لا تتمشى مع التطورات المستقبلة لهـذه الحقوق والحريات • ولذلك فلقـد أوصت اللجنـة ، الجمعية العـامة للأمم المتحـدة ، بالنظر فى هـذا الاقتراح ، وترتيب الآثار المناسبة عليه •

ولذا فلقد شكلت الجمعية العـامة منذ بدء عملها لجنـة عهـدت اليها بصياغة حقوق الانسان ، وأعـدت هـذه اللجنة مشروع اعلان عالميـا بهـذه الحقوق صـدر فى شكل توصـية من الجمعيه العامة عام ١٩٤٨ ، وتضمن بالفعـل قائمة كاملة بمختلف الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية للانسان •

وقـد جادل البعض فى القيمة القـانونية لهـذا الاعلان ، باعتبار أنه صـدر فى شكل توصية ، والتوصيات ليس لهـا بطبيعتها قيمـة كاملة • ولكن العمل الدولى أثبت القيمة الكبـيرة لهـذا الاعلان ، ورأينا العـديد من الدول تضـمنه بالكامل فى نصـوص دسـاتيرها ،

كما عرضت العديد من المسائل التى انتهكت فيها حقوق من تلك التى نص عليها الاعلان على الأمم المتحـدة .

ومن أهم الخطوات التى اتبعت لتحديد حقوق الانسان ، اعداد الأمم المتحدة لاتفاقيتين ، احداهما تتضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للانسان ، والثانية تتضمن حقوقه المدنية والسياسية . ورغم موافقة الجمعية العامة على هاتين الاتفاقيتين منذ عام ١٩٦٦ ، الا أن عددا كبيرا من الدول لم تصدق عليها حتى الآن . ويمثل الاعلان العالمى لحقوق الانسان والعهدين الدوليين المشار اليهما ، ما يطلق عليه الآن « الوثيقة الدولية لحقوق الانسان » .

وباستطلاع مضمون هاتين الاتفاقيتين ، نجدهما قد تضمنتا مجموعات الحقوق الأساسية الآتيـة :

حق تقرير المصير — الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مثل حق العمل بأجر عادل وفى ظروف ملائمة — حق تكوين النقابات — حقوق تتصل بالأسرة وفى ضمان مستوى معيشى مناسب لها — طائفة من الحقوق الصحية — حقوق تتصل بالتعليم والثقافة — الحقوق السياسية والمدنية مثل حق الحياة — الحصانة الشخصية للفرد فى جسمه وماله — حرية العقيدة — حق الانتقال — حقوق تتصل بالمحاكمة العادلة — حق تكوين الجمعيات ، وغيرها (١) .

المبحث الرابع

الحماية الدوليـة لحقوق الانسان

تعتبر هـذه المسألة ، من المسائل البالغة الأهمية فى النطاق الدولى . فالى أى مدى يعترف النظام الدولى الحالى بالفرد ،

---

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا — القانون الدولى لحقوق الانسان القاهرة ١٩٩٠ ص ٩٠ — دار الكتاب الجامعى .

والى أى مدى يستطيع الفرد أن يدافع عن حقوقه فى المجتمع الدولى ؟

هذا ما لم نجد اتفاقا عليه فى الفقه. ويمكن أن نقسم الآراء بهذا الشأن الى ثلاثة آراء :

يتجه رأى الى القول بأن النصوص التى تهتم بحقوق الانسان تعنى أن هناك قاعدة قانونية جديدة قد ظهرت الى الوجود ، وهذه القاعدة تلزم كافة الدول باحترامها ، وتقضى بضرورة احترام حقوق الانسان وحرياته ، ولكن يبقى أن هذه القاعدة تقتصر على الزام الدول بتنفيذها فى نطاق قوانينها الداخلية فقط (١) • يترتب على هذا الرأى أن الفرد ليس شخصا دوليا • ولا تخاطبه القواعد الدولية بشكل مباشر ، وانما عن طريق دولته • وعلى هذا الرأى المدرسة الوضعية فى جملتها •

وهناك رأى آخر يرى أن الفرد هو المخاطب الحقيقى الوحيد بكل قواعد القانون داخليا كان أو دوليا ، والى أنه الشخص القانونى الوحيد المتصور وجوده فى أى نظام قانونى • فالدولة ليست الا خيالا قانونيا وبالتالى فهى ليست شخصا دوليا انما هى وسيلة فنية لادارة المصالح الجماعية (٢) • ويترتب على ذلك أن الشخص يستطيع

---

(١) فى هذا المعنى : اوبنهايم ، القانون الدولى ج ١ ، ص ٥٨٠ حيث يقول : « بالرغم من ان هذه المعاهدات تتحدث عن حقوق تتقرر للأفراد مباشرة من احكامها ، إلا أن ذلك ليس إلا عدم دقة فى التعبير • فمثل هذه المعاهدات ليس من شأنها أن تنشىء هذه الحقوق ، وانما تضع واجبا على الدول فى ان تنفذها عن طريق قوانينها الداخلية ، وموفشيان ، مقالة السابق الاشارة اليه ، ص ٢٣٩ • ومن هذا الرأى الفقه الشيوعى فى معظمه [illegible]

(٢) يمثل هذا الاتجاه المدرسة الواقعية التى يتزعمها جورج سل راجع فى شرح هذا المذهب مؤلف الدكتور سامى عبد الحميد ، القانون الدولى العام ص ٢٤٠ •

أن يتمسك بحقوقه أمام الهيئات الدولية ، وتتمتع هذه الحقوق بالحماية الدولية .

أما الاتجاه الوسط الذى يمثله العديد من الكتاب فى فرنسا وغيرها ، فيتجه الى القول بأن الفرد ، ولو أنه ليس شخصا قانونيا مباشرا ، بمعنى أنه لا يجوز له الاتجاه الى القضاء الدولى أو الأجهزة الدولية الأخرى للدفاع عن حقوقه ، الا أن القانون الدولى قد يهتم به اهتماما مباشرا ، ويعترف له من ثم بحقوق دولية ، أو يحمله التزامات دولية ، من ذلك حق الأفراد فى الدول الأوربية المشتركة فى الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الانسان فى التظلم الى اللجنة الأوربية التى شكلتها الاتفاقية ، كذلك حق الأفراد فى الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية الدولى فى التظلم الى مجلس الوصاية من انتهاك الدول المسئولة عن الادارة لحقوقها(١) .

ومما لا شك فيه أن الدول لم تعد تستطيع أن تدعى أن معاملتها للأفراد المقيمين داخلها ، سواء أكانوا مواطنين أم أجانب ، يدخل فى نطاق اختصاصها المطلق ، ولا يجوز من ثم مناقشته فى الهيئات الدولية . بل ان تقرير حقوق بهذا التوسع للفرد فى العديد من المواثيق الدولية . انما يحمل معنى الالتزام الدولى ، الذى يخرج بطبيعته عن الدائرة الداخلية (٢) .

ومع ذلك لابد من التسليم بأن حماية الفرد فى النطاق الدولى لا تزال قاصرة ، اذ يبقى أن المنظمة ليس لها سلطات كافية تستطيع بها أن تسمع شكاوى الأفراد من معاملة دولهم لهم ، وتتخذ الاجراءات القانونية اللازمة ، فى كافة الأحوال . ولعل ذلك هو سر

---

(١) يراجع ، محمد سامى عبد الحميد ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٢٤٤ .

(٢) Kelsen, The Law of the United Nations, York 1950, p. 744.

اهتمام الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنيـة والسياسية التى أقرتهـا الجمعية العـامة عام ١٩٦٦ ، بهـذه المسـألة ، وتنظيمها لطريقـة تظلم الأفراد من المظـالم التى ترتكب ضـدهم ، أمام لجنـة حقـوق الانسان التى أنشأتهـا الاتفاقية ، ونظـم البروتوكول الملحق بهـا طريقـة تظلم الأفـراد أمامها والاجراءات التى يمكنها أن تتخـذها بصـدد هـذا التظلم (١) .

---

(١) جاء فى هـذا البروتوكول : « ان الدول الأطراف فى الاتفاقيـة الحالية حيث انه من المناسب من أجل المساعدة على تحقيق أهداف الاتفاقية الخاصة بالحقوق الميدانيـة والسياسـية ، وتطبيق نصوصها ، ان تمكن لجنـة الحقوق الانسانيـة المنصوص عليها فى القسم الرابع من الاتفاقية ، وطبقا لمـا هو منصوص عليه فى البروتوكول الحالى ، من استلام ودراسة تبليغات الأفراد الذين يدعون بأنهم ضحايا الاعتداء على أى من الحقـوق المبينة فى الاتفاقية » ويقضى هذا النظام بجواز أن يتظلم الأفراد من دولهم اذا انتهكت الحقـوق المنصـوص عليها فى الاتفاقيـة الى اللجنـة وبعـد استنفاد الحلول المحلية ، وعلى اللجنة أن تلفت نظر الدولة الى التبليغات التى تقـدم ضـدها ، حيث تقوم الأخـيرة بتقدم تفسيرات كافيـة خلال شهرين ، وبعد بحث اللجنة للتظلم على ضوء هـذه التفسيرات ، ترسـل وجهة نظرها الى الدولة المعنية ، والى الشخص المعنى .

وقد نص البروتوكول صراحة على انه لا يجوز للجنة استلام اى تبليغ اذا كان يتصل بدولة طرف فى الاتفاقية ولكنها ليست طرفا فى البروتوكول (المـادة ١) .

كما تضمن نصا هاما يقول بأنه « لا تحد نصوص البروتوكول الحالى بأى شكل من الأشكال ولحين تحقيق أهداف قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ (١٥) الصادر فى ١٤ ديسـمبر ١٩٦٠ بخصـوص الاعلان بمنح الاستقلال للأقطار والشعوب المستعمرة من حق تقـديم العرائض الذى يمنحه لهـذه الشعوب ميثاق الأمم المتحـدة والاتفاقات والمستندات الدولية الأخـرى الصادرة فى ظل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة (المـادة ٧) .

الباب الثالث

الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة

الى جانب اهتمام الميثاق بتحديد أهداف ومبادىء تعمل المنظمة على هديها وتسعى الى تحقيقها فى العلاقات الدولية ، اهتم بشكل متصل باقامة أجهزة وتنظيم يقع على عاتقه اتخاذ تدابير محددة للقيام بهذه المهام • وهكذا لم يعد الميثاق يكتفى بمنع الحرب أو بالحديث عن تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وانما ربط ذلك باقامة أجهزة أعطاها اختصاصات محددة فى سبيل تحقيق هذه الأهداف •

ومن الطبيعى أن يهتم الميثاق بوضع نظام للعضوية فى المنظمة يبين من يسمح له بالعضوية ومن لا يسمح له بها ، والعوارض التى تؤثر على العضوية وسنجد أن ما ورد فى الميثاق هنا لا يخرج عن القواعد العامة التى شرحناها فى الباب الثانى . وسندرس العضوية فى المنظمة فى فصل أول •

أما الجانب الذى سيأخذ اهتماما أكبر منا ، فهو جانب الأجهزة التى أقيمت والاختصاصات التى أعطيت لها ، وأسلوب توزيع هذه الاختصاصات بينها ، ثم بيان طريقة عملها من حيث تحديد دورات الانعقاد ، والاجراءات أمامها ، وسنعرف الأسباب التى دعت الى تعدد الأجهزة وكيف تقوم الروابط بينها •

ومن المعلوم أن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة هى : الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ومحكمة العدل الدولية والأمانة العامة أو السكرتارية •

وقد أدى تزايد الأعباء التى تقوم بها المنظمة التى نشأة العديد من الفروع والأجهزة التى تتولى مسائل معينة من خلال الجهاز الأكبر أو استقلالا عنه فى كثير من الآحيان •

وهكذا ستتحدد خطة الدراسة فى هــذا الباب على النحو الآتى :

الفصل الأول ــ ندرس فيه العضوية فى الأمم المتحدة •

الفصل الثانى ــ سندرس فيه الأجهــزة الرئيسية للأمم المتحدة حيث سنتناول طبيعة كل جهــاز واختصاصاته والوظائف التى يؤديها والفروع واللجــان التى تعمل من خلاله ثم نظام الاجراءات أمامه • وهكذا سنتناول دراسة هذه الأجهزة حيث سنبدأ بدراسة الجمعيــة العــامة ثم نثنى بدراســة مجلس الأمن ، ونتناول بعد ذلك المجلس الاقتصادى والاجتماعى فمجلس الوصاية فالأمانة العامة للأمم المتحدة ثم محكمة العدل الدوليــة •

أما الفصل الثالث فسوف نخصصه لدراسة طريقــة تمثيل الدول وأسلوب تصويتها فى مختلف فروع الأمم المتحدة •

الفصـــل الأول

العضوية فى المنظمة الدوليـــة

المبحث الأول

شروط العضوية فى الأمم المتحـــدة

الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون (١) :

نجد فى عبارات الميثاق فى باب العضوية تفرقة بين « الأعضـــاء الأصليين » وهم الدول التى اشتركت فى مؤتمر سان فرانسسكو ، وتوقع على الميثاق وتصدق عليه ، والدول الأخرى التى تريد الانضمام للأمم المتحـــدة فيما بعد . وليس لهـــذه التفرقة أهمية من حيث الحقوق والالتزامات ، وان رجعت أهميتهـــا الى تمييز مجمـــوعة من الدول افترض فيها أنها محبـــة للسلام وراغبة فيه ، أعطيت الحق فى اجازة

---

(١) يحكم نظام العضوية فى الأمم المتحدة النصوص الآتية :

المـــادة ٣ : الأعضـــاء الأصليون للأمم المتحدة هم الدول التى اشتركت والتى توقع هـــذا الميثاق وتصدق عليه طبقا للمـــادة ١١٠ ، وكذلك الدول التى وقعت من قبـــل تصريح الأمم المتحدة الصـــادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ وتوقع هـــذا الميثاق وتصدق عليه .

المـــادة ٤ : العضوية فى الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخـــرى المحبة للسلام والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هـــذا الميثاق ، والتى ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هـــذه الالتزامات وراغبـــة فيها .

٢ — قبول اية دولة من هـــذه الدول فى عضوية الأمم يتم بقـــرار من الجمعية العـــامة بناء على توصية مجلس الأمن .

المـــادة ٥ : يجوز للجمعية العـــامة أن توقف اى عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من اعمال المنع أو القمع ، عن مباشرة حقـــوق العضـــوية ومزاياها ، ويكون ذلك بنـــاء على توصـــية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهـــذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا .

المـــادة ٦ : اذا أمعن عضو من اعضاء الأمم المتحدة فى انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العـــامة ان تفصـــله من الهيئة بنـــاء على توصـــية مجلس الأمن .

الانضمام أو منعه بالنسبة للدول الأخرى التى تريد الانضمام الى الأمم المتحدة فيما بعد [1] • وقد وضع الميثاق مجموعة من الشروط التى يجب أن تتوافر فى الدولة التى تريد الانضمام الى الأمم المتحدة بعضها شروط شكلية والآخرى موضوعية •

١ ـ الشروط الموضوعية للعضوية :

اشترط الميثاق فيمن يجوز له الدخول فى عضوية الأمم المتحدة ما يلى :

(أ) أن يكون طالب الانضمام دولة . فالدول وحدها هى التى تستطيع أن تتحمل الالتزامات المقررة فى الميثاق • وقد أراد الميثاق بهذا النص استبعاد الوحدات التى لا تتولى تصريف أمورها ، وعلى ذلك فلقد تم قبول وحدات تحكم نفسها بنفسها ولو لم تكتمل لها أوصاف الدولة •

(ب) أن تكون الدولة محبة للسلام : لم يحدد الميثاق معنى هذا الشرط ، ومع ذلك فان الجو الذى ساد مؤتمر سان فرانسسكو يكشف عن أن هذا الشرط قد اتخذ لمنع دخول دول المحور واسبانيا تحت حكم فرانكو ، لأنها قدمت مساعدات لهذه الدول الأخيرة • ومع ذلك يكشف هذا الشرط عن ظاهرة التبرير الأخلاقى التى تميزت بها معالجة الأمم المتحدة لمشاكلها ، فلقد دافعت الدول الكبرى عن هذا الشرط على أساس أن الأمم المتحدة ينبغى أن تكون « الوكالة المعتمدة للأخلاق التى يفوض اليها أمر الحكم على الحكومات بالقياس

---

(١) قارن الدكتورة عائشة راتب حيث تقول أن هذه « تفرقة شكلية بحتة ، ولا يترتب عليهما اى نتائج قانونية (التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٩١) . ويراجع كذلك كلود الذى يوضح العضوية الأصلية بقوله أنها حوت الدول التى اشتركت فعلا فى التحالف ضد المحور فى الحرب العالمية الثانية ، والدول التى كانت راغبة فى التأييد الرسمى لهذا التحالف ، وكذلك وحدات اخرى قبلت فى هذه الشركة نتيجة للمساومات السياسية بين الدول الكبرى الممسكة بزمام الموقف ، راجع مؤلفه النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ١٤٦ .

الى صلاحيتها الخلقية (١) •

(جـ) يجب أن تكون الدولة قادرة على تحمل التزامات الميثاق • وهذا الشرط مرتبط بالشرط الأول ، ويتسق مع الأنظمة العديدة التى وضعها الميثاق ، كالأمن الجماعى ، والالتزامات المالية والعسكرية • ويستبعد هذا الشرط من دائرة العضوية الدول المحايدة دائما ، وكذلك الدول القليلة الامكانيات كامارة موناكو •

(د) يجب أن تقبل الدولة تحمل هذه الالتزامات ، ويتم ذلك بأن تتعهد فى الطلب الذى تقدمه للأمم المتحدة بقبولها الالتزامات ، ويجب أخيرا أن تكون لديها الرغبة فى تنفيذ هذه الالتزامات • وتقدير هذه الرغبة يرجع الى تقدير الدول الأعضاء ، وواضح أن الشرط الأخير شرط سياسى ، يتطلب بحثا نفسيا فى سياسة الدولة وارادتها •

٢ — الشروط الاجرائيــة :

على أن توافر هــذه الشروط لا يكفى بذاته لاكتساب العضوية فى الأمم المتحدة ، بل يجب أن يصدر قرار من الجمعية العامة بالقبول بأغلبية ثلثى الأعضاء ، وعلى أن يسبق ذلك توصية من مجلس الأمن بالقبول ، وهذه التوصية تعتبر من المسائل الموضــوعية التى يجب أن تصدر بأغلبية تسعة من أعضاء مجلس الأمن من بينهم الدول الكبرى مجتمعة • ولقــد أثار هذا الشرط الاجرائى العــديد من المشــاكل القانونية والسياسية نجملها فى الآتى :

أولا : ما مدى تأثير هــذا الشرط على صفة العالمية المفروض أن تتحقق فى المنظمة ؟

---

(١) يراجع S. Goodspeed, The Nature and Function of International organization, New York 1959, p. 136.

ويصف أستاذنا الدكتور حامد سلطان هــذا الشرط بانه يتطلب بحثا نفسيا فى نوايا الأمم وبواعثها ، يراجع مؤلفه : القــانون الدولى العــام فى وقت السلم ، بنــد ١٠٣٧ •

ثانيا : ما الحكم اذا لم تصدر توصية من مجلس الأمن بالقبول ؟ هل تكفى الأغلبية اللازمة لصدور قرار الجمعية العامة ؟

ثالثا : ما هو أثر قبول احدى الدول فى المنظمة على علاقاتها بالدول الأخرى فيها ، وهل يعنى ذلك الاعتراف بها ؟

ـ بالنسبة للمشكلة الأولى ، فانه من المعلوم أن القصد الأساسى من انشاء منظمة الأمم المتحـدة ، هو أن تكون منظمة عالميـة أو شبه عالمية تضم كافة دول العالم • ذلك أنه اذا كان على الأمم المتحـدة أن تكون نقطة الالتقاء لجهود تسوية الخلافات ، وتلطيف الاتجاهات ، وحل المشكلات ، والقضاء على الحروب فينبغى أن تتسع صفوفها الى أقصى حـد ممكن ، أو على حـد تعبير الدكتور حسـن الجلبى « كان من اللازم لمواجهة هـذا الواقع أن يصبح جميع أعضاء المجتمع الدولى أطرافا فى النظام المقام لحفظ السلم فى هذا المجتمع (١) » • ولكن الدول الكبرى أرادت أن تتخـذ من مسألة العضوية سـلاحا يساعدها فى الحرب البـاردة القائمة بينها • وهكذا وجـدنا الدولتين الكبريتين تقفان ضـد دخول الدول المتوقع أن تؤيد الأخرى • وقسمت الدول الراغبـة فى العضـوية الى قسمين ، الدول المؤيدة للاتحـاد السوفيتى ، ولم تستطع جميعها الحصـول على الأغلبية اللازمة فى الجمعية العـامة بسبب تكتـل دول الغـرب ضدها ، والدول المتوقع تأييدها للغرب ، وقـد استخدم الاتحـاد السوفيتى حق الاعتراض ضد دخولهـا فى مجلس الأمن •

ومن الانصاف أن نقرر أن موقف الاتحاد السوفيتى كان لصالح عالمية المنظمة • ولقـد قارن أحـد الكتاب الأمريكيـين موقف كل من الاتحاد السوفيتى والولايات المتحـدة الأمريكية بقوله « ان هـدف الولايات المتحـدة هو توكيد أولويتها السياسية فى المنظمة بأن توافق

---

(١) حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٠٦ .

فقط على قبول الدول التى يرجح أنها ستتبع القيادة الأمريكية ، فاذا لم توفق فى ذلك ، فانها مستعدة لأن توافق على رفض كل الطلبات ، فى حين أن الاتحاد السوفيتى يبدو أنه لا يستهدف نبذ طلبات العضوية المشمولة بالرعاية الأمريكية بقدر ما يستهدف التأكيد على أنها لا تقبل بدون الطلبات الأخرى المشمولة بحمايته .. (١) » .

ورغم أن هذه المشكلة قد حلت تقريبا عام ١٩٥٥ بالموافقة على دخول مجموعة من الدول المؤيدة لكل من المعسكرين فى نفس الوقت ، الا أنه من الملاحظ أن بعض الدول الهامة ظلت خارج المنظمة حتى وقت قريب . ونلاحظ أنه بعد عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، لم نعد نجد أى اعتراض على دخول أى دولة فى عضوية المنظمة التى صارت تضم الآن معظم دول العالم ، ولم يعد خارج العضوية سوى الدول المحايدة حيادا سلبيا « سويسرا » ، والدول التى لا تقدر على تحمل أعباء العضوية « موناكو » ، وبالتالى فقد تحققت صفة العالمية للمنظمة الدولية ، وصار عدد الدول الأعضاء فيها الآن ١٦٠ دولة (يناير ١٩٩٠) .

مشكلة عضوية الصين :

من المشاكل التاريخية التى كانت تثار دائما بصدد العضوية فى الأمم المتحدة ، عضوية الصين . فلقد كانت الصين احدى الدول الكبرى التى اشتركت فى الحرب العالمية الأخيرة مع الحلفاء ومن ثم دعيت — مع الدول الكبرى — الى مؤتمر سان فرنسسكو ، وأصبحت من ذوات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن .

ومع ذلك فلقد كانت الاضطرابات تجتاح الصين فى ذلك الوقت ووجد صراع داخلى بين الحكومة الحاكمة ممثلة فى شانجكانشيك رئيس الدولة ، والحزب الشيوعى الصينى بزعامة ماوتسى تونج الذى تمكن

---

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ١٥٩ وما بعدها .

فى النهاية من الاستيلاء على السلطة عام ١٩٤٩ • ولم يجــد كاى شيك مفرا من الانسحاب الى بعض الجزر الصغيرة التى لم يسيطر عليها الحزب الشيوعى ، وأقام حكومة الصين الوطنية فى فرموزا وساندته الولايات المتحدة عسكريا وأدبيـــا • وظلت هــذه الحكومة تتمتع بحق تمثيــل الصين فى الأمم المتحدة ما دامت تحتل جزء من أرضها ، وتناضل لتحرير بقيــة الأرض • أما الصين الشيوعية فقــد طلبت مرارا تمثيلها فى عضوية المنظمة الدولية على أساس أنها تسيطر على السلطة الفعليــة فى الدولة الصينية • وكان يساندها فى ذلك الاتحــاد السوفيتى الذى لم يكف عن المطالبة بطرد ممثلى الصين الوطنية . لأنهم لا يمثلون الصين الحقيقية • ومع ذلك فلقد استطاعت الولايات المتحدة أن تستصدر قرارا بأن الفصل فى صحة أوراق اعتماد ممثلى احدى الدول يتطلب أغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العامة ، الأمر الذى كان صــعبا فى ظــل سيطرة الولايات المتحدة على الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ قيام المنظمــة وحتى منتصف الستينيات • وقد أوجد ذلك خلافا فقهيا حول الشخصية الدولية للصين • فهناك اتجاه يقــول بأنه لا توجد سوى دولة صينية واحدة هى الصين الشعبية ، لأن ما تم من تغيير داخلها ، انما هو تغيير دستورى ذو طبيعة داخلية بحتة ، ولا يؤثر على شخصية الدولة ولا على العضوية فى المنظمة الدوليــة ، وانما يقتصر دوره على تغيــير ممثلها أمام العالم ــ ووفقا لهذا الرأى تحل المشكلة ــ بقبول أوراق ممثل الصين الشعبية بدلا من الصــين الوطنية ولا يكون للصين الوطنيــة مكان فى المنظمة الدولية • ويتجه الرأى الثــانى الى القول بأن هناك دولتين صينيتين . الصين الشــعبية ، والصين الوطنيــة ــ ومقتضى هــذا الرأى الابقــاء على المقعد المخصص للصين فى مجلس الأمن ، مع الخــلاف حول أحقيــة أى الدولتين فيــه ، وضرورة أن تتخــذ الأخرى اجراءات الانضــمام الى المنظمــة • والحقيقــة أن موقف الولايات المتحدة ازاء الصين الشعبية كان يتصف بالتعنت • ويؤثر على طابع العالمية الذى تقــوم عليه المنظمة ، بل انه كان يؤدى الى وجود اخلال بالتوازن سبب اضطرابا ملموســا قوامه وجــود هوة كبــيرة

بين قـــدرة هـــذه الدولة على التـــأثير الرسمى فى القرارات وبـــين درجة تأثيرها الفعـــلى فى العلاقات الدوليـــة ويكفى للدلالة على ذلك أن الولايات المتحـــدة عندما تفـــكر فى التفاوض بشـــأن الترتيبات الممكنة لنزع السلاح والتنظيم الدولى للقوات العسكرية كانت تتجه الى الصين الشعبية رغم اصرارها على عدم تمثيلها للصين فى مجلس الأمن. ولذا صدق قول الفقيه الأمريكى كلود من أنه « اذا اعتبرت المسألة من وجهـــة نظر أهم الأغراض الحاسمة من النـــاحية الدولية ، فلا ريب أن مقعد الصين فى الأمم المتحدة ما زال شاغراً » كما أنه يعـــارض مبـــدأ العـــالمية الذى يعتبر واحـــدا من أهم العنـــاصر التى تميز الأمم المتحـــدة (١) . لذا لم يكن هناك بد من أن تغير الولايات المتحدة موقفها تجاه الصين . ذلك التغير الذى اتضح فى بداية السبعينات .

وبداية هـــذا التغـــير ترجـــع الى زيارة فريق تنس الطـــاولة الأمريكى فى منتصف عام ١٩٧٠ للصـــين الشعبية . وقـــد عقب ذلك تحسين نسبى فى العلاقات بين الدولتين . وفوجىء العـــالم باعلان من الرئيس الأمريكى نيكسون فى أغسطس عام ١٩٧١ بأنه ، سوف يزور حكومة الصين الشعبية فى أكتوبر القـــادم . ثم توالت التصريحات عن علاقة الدولتين ببعضها البعض . وأعلنت الحكومة الأمريكية أنهـــا ستعمل على ادخال الصين عضوا بالأمم المتحده .

وقـــد شـــهدت الدورة السادسة والعشرون للجمعية العـــامة ، فصلا جديداً من فصول مشـــكلة الصـــين . فقد بادرت مجموعة من

---

(١) يقول مورزوف فى هـــذا المعنى :

« The absence of the representatives of china's lawful government is contrary to the principle of universalism, which is one of the most important elements of legal aspect of the U. N. ».

مقاله السابق الاشارة اليه بالمختـــارا السوفية عن القانون الدولى المعاصر ص ١٢١ .

الدول الاشتراكية والافريقية (١) بادراج موضوع اعادة الحقوق المشروعة لشعوب جمهورية الصين الشعبية فى الأمم المتحدة . ويدعو هذا المشروع لطرد فرموزا من عضوية المنظمة الدولية ، واحلال الصين الشعبية محلها ، على أساس أنها هى وحدها التى لها حق تمثيل شعب الصين فى الأمم المتحدة ، وعلى أساس اعتبار أوراق اعتماد ممثلى الصين الوطنية باطلا • وتقدمت الولايات المتحدة الأمريكية بمشروع قرار فى بداية دورة الانعقاد يقضى بانضمام الصين ، مع ضرورة الحصول على موافقة ثلثى أعضاء الجمعية على قرار بطرد فرموزا ، وذلك بغرض ابقائها عضو بالأمم المتحدة •

وقد بذلت الولايات المتحدة ضغوطا كبيرة لانجاح مشروعها ، وجرى التصويت على المشروعين بتاريخ ٢٦ أكتوبر عام ١٩٧١ ، وقد صوتت الجمعية العامة على مشروع القرار الأمريكى فى البداية ورفضت اعتبار طرد فرموزا من المسائل الهامة بأغلبية ٥٩ ضد ٥٥ صوتا ، وامتناع ١٥ دولة عن التصويت ووافقت الجمعية العامة بعد ذلك على المشروع الألبانى بدخول الصين وطرد فرموزا بأغلبية ٧٦ صوتا ضد ٢٥ وامتناع ١٧ دولة عن التصويت وحققت الجمعية العامة بهذا القرار نصرا كبيرا للمنظمة ولدور الدول الجديدة فيها ، ترتب عليه سد الفراغ الذى كان ناتجا من بعد الصين عن المنظمة ، واقتربت المنظمة بذلك من صفة العالمية (١) •

---

(١) هذه الدول هى : البانيا ، الجزائر ، كوبا ، غينيا ، العراق ، مالى ، موريتانيا ، جمهورية اليمن الشعبية ، الكونغو ، رومانيا ، الصومال السودان ، سوريا ، تانزانيا ، اليمن ، يوغوسلافيا ، زامبيا ، الموضوع رقم ١٠١ من جدول اعمال الدورة السادسة والعشرين للأمم المتحدة .

(٢) أحدث هذا القرار دويا كبيرا فى الأوساط السياسية وفى داخل المنظمة الدولية اذ هي المرة الأولى التى تطرد فيها احدى الدول من المنظمة خلال تاريخها الطويل كما أنه يعد خذلانا ضخما للسياسة الأمريكية التي وقفت ضد دخول الصين الشعبية منذ ٢٢ عاما . وقد صدرت تصريحات

هل توصية مجلس الأمن بقبول الدولة لازمة ؟

ــ وبالنسبة للمشكلة الثــانية ــ ضرورة صــدور توصية مجلس الأمن بالقبول ــ فقــد رأى العديد من الدول أنها لا تتفق وطبيعــة الآمور ، وقادت الأرجنتين حمــلة لاعتبــار الفصــل فى العضوية من اختصاص الجمعية العامة وحــدها • ولكن محكمة العــدل الدوليــة لم تقر وجهة النظر تلك فى رأيها الاستشارى الذى أبدته عام ١٩٥٠ ردا على طلب الجمعية العامة (١) ويؤكد بعض الفقهاء هــذا المسلك ويرى أن مهمــة مجلس الأمن هى مهمــة سياســية لا شــأن لهــا بالعضوية التى تعتبر عملية قانونية • كما أن اعتبار التوصــبة شرطا ضروريا لا يتفق مع منطق فكرة التوصــية نفسهــا ، وهــو لا يفيــد اللزوم • خاصة وأن الجمعية العامة هى التى تملك فى النهاية ســلطة اصدار القرار بالقبول (٢) • ولكن العمل فى الأمم المتحــدة خيب آمال هــذا الاتجاه •

ــ أما عن المشكلة الأخيرة ــ أثر القبــول على الاعتراف ــ فانه من المسلم به اليوم أنه لا يترتب على قبول الدولة بعضــوية المنظمة الدولية ، اعتراف ســائر الدول الأعضاء بهــا . ذلك لأن القرار بالقبول يصدر بأغلبية ثلثى الأعضــاء • ولا يمكن أن تلزم الدولة بالاعتراف اذا لم تكن من بين المصوتين على القبول • على أن هنــاك أثرا يترتب على صدور مثل هــذا القرار بالنسبة للعلاقة بين الدولة الجــديدة والدول التى لا تعترف بهــا • فيجب على هــذه الدول أن تعاملهــا

= غاضبة من الساسة الأمريكيين عقب ذلك هددوا فيها بخفض المعــونة التى تقــدم للأمم المتحدة • راجع مقالا لنا بمجلة السياسة الدوليــة بعنوان : « الوجود الصينى الجديد بالأمم المتحدة ، العدد ٢٧ من مجلة الســياسة الدوليــة ، ص ٤٨ •

(١) International Court of Justice, Reports of Judgments, advisory opinions and orders, 1950, p. 4.

(٢) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها •

كعضو فى المنظمة الدولية ، له ما لها من الحقــوق ، وعليه ما عليهــا من الالتزامات •

المبحث الثــانى

عوارض العضــــوية

ان عضوية الدول فى الأمم المتحدة قد تنتابها بعض العــوارض التى قــد تؤثر فى حقوق العضوية أو تفضى الى زوالهــا • فقـــد أجاز الميثــــاق وقف الدولة عن العضـــوية ، ويكون ذلك بقـــرار من الجمعية العــامة بنــاء على توصية من مجلس الأمن ، ولأســباب موضوعية حــددها الميثاق وهى ، أن يكون مجلس الأمن قــد اتخــذ ضدها عملا من أعمال « المنع أو القمع » (المــادة ٥) •

أما الطرد من العضوية فيكون بنفس الاداة الشكلية أى قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الامن ، ولكن السبب هنــا مختلف ، فلابد أن يكون العضو قــد أمعن فى انتهاك مبادىء الميثاق ، بخلاف الوقف الذى يكفى أن يكون المجلس قــد اتخذ قبل العضــو عملا من أعمال القمع أى التدابير المنصوص عليها فى الباب السابع من الميثاق أو المنع من حضور الجلسات أو الاسهام فى عمل المجلس مثلا •

ويلاحظ أن اجراء الطرد من الاجراءات التى وقفت الدول الكبرى عن اتخاذها لمــا يحتوى عليه من عيوب عــدم امكان مساءلة العضــو عما يرتكبه من أخطــاء واطلاق يده فى العمل الدولى ، بخلاف الوقف الذى قــد يكون أقــل حدة على الدول وأكثر فاعلية •

ومن الدول التى أثير اتخــاذ هــذا الاجــراء قبلها اسرائيــل وجنوب أفريقيا ، ولم يتم عملا اتخاذ تدابير ضدهما من هذا القبيل •

عضوية اتحـــاد جنوب أفريقيا :

اشـــتركت حكومة جنـــوب أفريقيـــا فى مناقشـــة ميثاق الأمم المتحـــدة عام ١٩٤٥ ومن ثم فهى من الأعضاء الأصليين فى المنظمة .

ولمـــا كانت هـــذه الدولة من الدول التى تمارس سياسة عنصرية واضحة ضد السكان فيها ، بتمييز العناصر البيضاء فى اللون ـ وهى عناصر غير أفريقية ـ فان هذه الدولة تمثل مشكلة من مشاكل العالم الأساسية الآن ، لذا وضعت الأمم المتحدة العديد من البرامج لمكافحة التفرقة العنصرية ، كما فرضت عقوبات اقتصادية ضد هذه الدولة .

وللأسف لا تقف هذه الدولة على ممارسة العنصرية داخل اقليمها، بل تشيع العنصرية فىالقارة الافريقية ووقفت تشجع كافة الحركات العنصرية فيها ، على ما تجلى فى موقفها المســاند لحكومة روديســيا العنصرية ، وعلى ما يتجلى الآن فى موقفها فى اقليم ناميبيا الذى نرفض اخضاعه لوصاية الأمم المتحدة ، وترفض قرارات الأمم المتحدة العديدة التى صدرت بشأنه .

وقـــد أدى ذلك الى قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة باصدار قرار فى ٢ مارس ١٩٨١ بمنع جنوب أفريقيـــا من الاشتراك فى بحث مسألة ناميبيا ، مؤيدة فى ذلك القرار الذى أصدرته لجنة وثائق الاعتماد التابعة لها برفض اعتماد أوراق ممثلى هـــذه الحكومة . ويعنى ذلك أن هـــذه الحكومة لا تمثل هذه الدولة أو أن هؤلاء الأشخاص لا يمثلون الحكومة ، وواضح أن المعنى الأول هو المقصود اذ أعلنت وفود كل من أنجولا والصين وهايتى وكينيا واتحاد الجمهوريات السوفيتية فى اجتماع اللجنة ، عدم اعترافهم بالحكومة التى أصدرت وثائق التفويض .

وقـــد أثار هـــذا الموقف ردود فعل مختلفـــة ، اذ رفض القرار ممثلو الدول الغربية وعلى رأسهم الولايات المتحـــدة الأمريكية « لأن اللجنة رفضت وثائق التفويض لأسباب لم ينص عليهـــا فى الأحكام

الاجرائية للميثاق ، وان ذلك يساوى الانكار على دولة عضو ممارسة حقوقها وامتيازاتها وهى من المبادىء الأساسية للأمم المتحدة» . كما أن هذا الاجراء يعد بمثابة تعليق عضوية الدولة أو طردها وهو لا يجوز الا بناء على توصية من مجلس الأمن تؤكدها الجمعية العامة ولما كان المجلس لم يقرر ذلك ، فان قرار الجمعية العامة لا يكون صحيحا .

والواقع أنه من وجهة نظر شكلية محضة نستطيع القول بأن توصية مجلس الامن لازمة لوقف العضو أو طرده (المادتين ٥ ، ٦) من الميثاق ولكن الذى حدث غير ذلك ، فالمسألة عولجت فى الجمعية العامة على أنها قضية الفصل فى صحة اعتماد ممثل دولة ، أى أن المسألة هنا تشبه قضية الصين ، وقد رأت أغلبية ساحقة عدم اعتماد الأوراق بناء على عدم شرعية الحكومة التى أصدرتها ، ووفقا للقواعد التقليدية للقانون الدولى فان المعتد به فى الحكم على الحكومة هو الفاعلية أو حيازة السلطة فعلا فى الدولة ، ويؤدى تطبيق هذا المعيار الى اعتبار موقف الأمم المتحدة غير قانونى .

وأرى أن هذه القاعدة من القواعد الشكلية التى تتفق مع المنطق الاستعمارى الذى كان يهتم بالشكل دون النظر الى المضمون الموضوعى أما الآن ، فان الحكومة التى تقوم ضد أغلبية شعبها ، خاصة اذا ما كان وجودها يمثل مشكلة دولية أدى الى اتخاذ تدابير عقابية ضدها من جانب المنظمة كما ذكرنا ، فان شرعيتها محل نظر ، بل لعله من التناقض أن تعترف المنظمة الدولية بشرعية تمثيل هذه الحكومة فيها فى الوقت الذى تدين سياستها وتعتبرها جرائم ضد الانسانية ، أن من الغايات التى يستهدفها عمل الأمم المتحدة فى المرحلة الراهنة ، القضاء على هذه الحكومة غير الشرعية ، لذا أرى أن الموقف الرسمى للأمم المتحدة يتفق مع أحكام القانون الدولى والميثاق ، وان كان هذا الموقف لم يستمر بعد دورة ١٩٨١ ، مع ملاحظة أن الأمم المتحدة قد اتخذت خطوات ستؤدى الى استقلال ناميبيا فى مطلع هذا العام ١٩٩٠ وافقت عليها جنوب افريقيا ، ويبدو أن هذه الحكومة قد أصبحت أكثر استعدادا للتفاوض مع العناصر الوطنية لتغيير الوضع فيها .

الفصل الثانى

الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة

ذكرنا فى النظرية العامة ، أن هناك عدة اعتبارات تحكم توزيع العمل بين أجهزة المنظمات الدولية ، أهمها اعتبارات التخصص ، وديمقراطية الادارة ، فضلا عن بعض الاعتبارات السياسية (١) .

وقد تجلت هذه الاعتبارات بأكمل صورها عند توزيع العمل على أجهزة المنظمة الدولية : فمن حيث مراعاة اعتبارات التخصص ، وجدنا الميثاق ينشىء عدة أجهزة ويوزع بينها الاختصاص على أساس هذه القاعدة ، فبالنسبة للمسائل السياسية ، أنشأ الميثاق جهازين لها هما مجلس الأمن ، الجمعية العامة ، وبالنسبة للمسائل الاقتصادية والاجتماعية ، أنشأ الميثاق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومنحه الصلاحيات اللازمة لممارستها ، وبالنسبة للأقاليم الخاضعة للوصاية ، أنشأ الميثاق مجلس الوصاية ، وأعطاه سلطات للاشراف على ادارة هذه الأقاليم ، ومحاسبة الدول التى تتسلم بالادارة ، وأخيرا أنشأ الميثاق محكمة العدل الدولية تختص بالمسائل القانونية سواء من حيث الفصل فى الدعاوى التى تقدم اليها ، أو من حيث ابداء الآراء الاستشارية فيما تطلبه منها أجهزة الأمم المتحدة الأخرى .

وبالنسبة لاعتبار ديمقراطية الادارة ، فهو يتطلب المساواة بين الدول الأعضاء فى ادارة شئون المنظمة ، وعدم سيطرة ارادة مجموعة من الدول عليها ، لذا رأينا الميثاق ينشىء مجلس الأمن والجمعية العامة ، ويعطى لكل منهما اختصاصا فى المسائل السياسية ، ولكن مجلس الأمنينفرد بالادارة الفعلية ، فى حين يكون الجمعية

---

(١) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها .

العـامة سلطة المناقشـة واصدار التوصيات بشكل عام ، وذلك حتى لا تنفرد الدول الكبرى المسيطرة على المجلس بالادارة ــ هـذا مع ملاحظة أن الجمعيـة العـامة هى التى تختار الأعضاء غير الدائمين بمجلس الأمن على أساس التوزيع الجغرافى العادل ، كما أنها تملـك اليـد الأولى فى نظام الأمم المتحـدة بحكم أنهـا تضـم اليها كافة الأعضاء ، تحقيقا لمبدأ ديمقراطية الادارة •

أما الاعتبارات السياسية ، فنجـد أثرها واضحا كذلك فى توزيع العمل بين أجهزة المنظمة الدوليـة • فمن الملاحظ أنه منـذ القـرن السابع عشر ــ تاريخ نشأة الدول المسـتقلة الأوربية الحـديثة ــ والدول الأكثر قوة هى التى تتحمل معظم المسـئوليات والامتيازات فى النطاق الدولى • لذا رأيناها تصمم على أن يكون لهـا نفس الدور الهام فى جهاز الأمم المتحـدة ، وتحقيقا لهـذا الهدف ، فقـد رؤى انشاء جهازين ، أحدهما صـغير تسيطر هـذه الدول الكبرى عليـه ، والآخر هـو الجهـاز الأكبر ، والذى لا يهـدد فيـه دور الدول الصغرى • وبينما نجـد أن الدول الكبرى لهـا مزايا عديدة فى مجلس الأمن ، لا نجـد فوارق بينها وبين الدول الصغرى فى الجمعية العامة للأمم المتحدة (١) •

ولا شك أن العمل من خلال أجهزة الأمم المتحدة ، قـد أثر كثيرا على هذا التوزيع النظرى للمهـام والاختصاصات ، ونريد أن نعرف الى أى مدى وصـل هـذا التغيير • كما أنه بعـد هـذه المحـة السريعة عن طريق توزيع الاختصاصـات بين أجهزة الأمم المتحدة ، يقتضى الأمر التطرق بالتفصيل اللازم الى دراسة كل جهـاز من أجهزة الأمم المتحـدة ، حيث ندرس الأسـلوب الذى اتبـع فى تكوينـه واختصاصاته ، وطريقة سير الاجراءات أمامه •

---

(١) ووتر ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٩٧ وما بعدها .

المبحث الأول

الجمعية العامة للأمم المتحدة

أولا — الصفة البرلمانية للجمعية العامة

تتمثل الصفة البرلمـانية للجمعية العـامة فى عدة نواح • فهى من ناحيـة تضم الى عضويتها كافة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة (المـادة ٩ فقرة ١من الميثـاق) ، ويكون تمثيل الدول فيهـا على قـدم المساواة[١] •

ومن ناحية أخرى نجـد أن اختصاصات الجمعية العامة واسعة اذ هى العضو صاحب الاختصاص العـام فى الأمم المتحـدة . والذى يملك مناقشة أية مشكلة تعرضها عليها الدول الأعضاء أو ترفعها لهـا أجهزة الأمم المتحـدة الأخرى (٢) • وتجعل هـذه الصفة الجمعية العامة تمثل نظاما لا مثيل له فى العـالم ، اذ بالامكان أن يعـرض عليها كافة المسائل التى تهم المجتمع الدولى ، حيث تخضـع لجهـود مستمرة فيهـا تستهدف تحقيق السـلم والأمن الدوليين ، ومصلحة المجتمـع الدولى • ويقـال ان جهـود الجمعية العـامة فى هـذه الحقول العامة التى تهم دول العـالم من شأنه أن يغير بعمق طبيعة العلاقات الدولية •

ومن ناحية ثالثة نجد أن الجمعية العامة تتبع الأساليب والوسائل

---

(١) نصت المـادة التاسعة من الميثاق على انه لا يجـوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة ، كما نصت المـادة الثامنة عشرة على انه يكون لكل عضو فى الأمم المتحدة صـوت واحـد فى الجمعية العـامة .

(٢) تنص المـادة العاشرة من الميثاق على ان للجمعية العـامة أن تناقش أية مسألة او امر يدخل فى نطاق هذا الميثاق او يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه ، كما ان لهـا فيما عدا ما نص عليه فى المـادة ، أن توصى أعضاء الهيئة او مجلس الأمن أو كليهما بمـا تراه فى تلك المسائل والأمور » .

المتبعــة فى البرلمــانات ، فهى تعمل بنظــام الدورات اذ لهــا دورة عادية فى خريف كل عام ، ويمكن أن تكمل بدورات استثنائية اذا دعت الحاجة • كما أن لها مكتبا ، وعــدة لجان تساعدها فى القيام بأعمالها وتحضر لها ، اذ باعتبارها جهاز تمثيل ، نجــدها مزدحمة • واختصارا للوقت تناقش المسائل فى اللجان المتخصصة قبل أن تعرض عليهــا • كما وستتضح هــذه الصفة بشكل أكثر عنــدما نستطلع اختصاصات الجمعية ، ونبين طريقة سير العمل أمامها (١) •

ثانيا — اختصاصات ووظائف الجمعية العامة :

تتمتع الجمعية العامة باختصاصات واســعة تشمل كافة الحقوق التى تتصل بأهداف الأمم المتحــدة كما سبق أن ذكرنا • واذا ما جئنا الى تفصيل هــذه الاختصاصات ، فاننا نســتطيع أن نقسمهــا الى نوعين أساسيين ، الأول اختصاص سياسى ، والآخر اختصاص ادارى ومالى ورقابى على فــروع المنظمة الأخرى ، فضــلا عن اختصــاص اقتصادى واجتماعى •

---

(١) جاء بالمرشد الرسمى للأمم المتحدة

The official guide - book of the U. N.

ان الجمعية العامة هى جهاز المداولة الرئيسى فى الأمم المتحدة ، والجهاز الاقرب شبها بالبرلمــانات الشعبية ، وان الكلمات التى تلقى فى الجمعية ، تسمع حول العالم ، وهذا يرمز الى أن المبنى نفسه يبــدو وكأنه قــد تحول الى صندوق مسموع :

« The general assembly is the main delberative organ of United Nations and the nearest we have come to a parliament óf men. The words spoken in the assembly hall are heard around the world and it is symboic that the building itself should be the shaped like a sounding box ».

ويراجع فى الصفة الشبه برلمــانية للجمعية

Vellas, Droit international public, Institutions Internationales Paris 1970, p. 371.

Reuter, Institutions Internationales, 1969, p. 255.

١ — الوظيفة السياسية للجمعية العــامة :

تتسع الوظيفة السياسية للجمعية العامة للأمم المتحدة لكى تشمل أولا النظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلام والأمن الدوليين (المــادة ١١ ، فقرة ١) ، ومناقشة أية مسألة لها صــلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، يرفعها اليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحـــدة أو مجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها وفقــا لأحــكام الفقرة الثانية من المــادة ٣٥ ، ولهــا فيما عــدا ما تنص عليــه المــادة الثانية عشرة — أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معا ٠

وقــد سبق أن شرحنا تفصيلا اختصاص الأمم المتحـــدة فى صدد مناهج السلم التى أتى بها الميثاق ، ونوجز ما ذكرناه فى الآتى

١ — للجمعية العامة اختصاص واسع فى أن توصى باتخاذ التدابير اللازمة لتسوية أى موقف مهما يكن منشؤه تسوية سلمية (المــادة ١٤)، وقــد ســبق أن بينا أن الاختصــاص الأساسى فى نطــاق التسوية السلمية للمنازعات ينعقد لمجلس الأمن ٠ وان كانت الجمعية العــامة تشاركه فيــه ٠

٢ — فيما يتعلق بمنهج الأمن الجماعى ٠ نرى أن المختص أساسا بممارسته هو مجلس الأمن ٠ ومع ذلك وجــدنا أن الجمعية العــامة شاركته فى هــذا الاختصــاص فى فترات عــديدة من عمر المنظمــة ، بسبب الخلافات التى نشبت بين الدول الأعضــاء فى مجلس الأمن ، وذلك بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلم الذى أصدرته عام ١٩٥٠ ٠

٣ — للجمعية العامة الاختصاصات الرئيسية فى مجال منهج نزع الســلاح ، واللجنــة التى عملت فى هــذا الحقل ، وكذلك المسائل التى نظمت بمقتضى اتفاقيات دوليــة فى نطــاقه ، كانت بقــرارات من الجمعية العامة ، ويشــاركها هــذا الاختصــاص مجلس الأمــن ٠

واضح من هـذا العرض أن الجمعية العامة تمارس هـذه الوظيفة فى كافة جوانبها ، بالاشتراك مع مجلس الأمن ، وحرصا على تنظيم حل المشاكل الدولية وعدم التدخل فى الاختصاص بين الجهازين ، فقد وضع الميثاق قيدين على اختصاص الجمعية العامة فى هـذه المسائل :

١ ـ القيد الأول ينبع من كون مجلس الأمن هو الأداة التنفيذية للأمم المتحدة ، ولذا فقد نص الميثاق على انه اذا كان من الضرورى بالنسبة لهـذه المسائل اتخاذ عمل action أى قرار ، فيجب على الجمعية أن تحيل الأمر الى مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده (م ٢/١١) • ومن دراستنا لمناهج تحقيق السلام الدولى التى أخذ بها ميثاق الأمم المتحدة ، نعرف أن المنهج الذى تتخذ فيه القرارات هو منهج تحقيق الأمن الجماعى ، وقد أنيط ممارسته بمجلس الأمن(١) •

٢ ـ والقيد الثانى الذى وضعه الميثاق ، يقضى بأنه عندما يمارس مجلس الأمن اختصاصاته الواردة بالميثاق بشأن أى نزاع أو موقف ، فليس للجمعية العامة أن تقرر أية توصية بشأن هذا النزاع الا اذا طلب منها مجلس الأمن ذلك (م ١/١٢)وعلى ذلك فيجوز للجمعية العامة أن تناقش هـذا الموضوع دون أن تصدر توصية بشأنه • ولكن ما الحل اذا ما فشل مجلس الأمن فى حل المشكلة نتيجة لعدم امكان الحصول على الأغلبية المفروضة لاصدار القرار أو لاستعمال حق الاعتراض من جانب احدى الدول

---

(١) اختلف الفقه فى المقصود بعبارة « عمل » فمن راى البعض انها تنصرف الى اجراءات القمع ، ويضيف البعض الآخر سلطة التحقيق ، ويذهب رأى آخر الى أنها تعنى كل اجراء يستطيع مجلس الأمن القيام به طبقا للفصول الخامس والسادس والسابع والثامن من الميثاق • ورأينا الذى أثبتناه فى المتن يقصر العمل على تدابير الأمن الجماعى فهى وحدها التى يقصرها الميثاق على مجلس الأمن ويراجع فى تفاصيل هـذا الخلاف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعة ١٩٧٣ ص ٢٦٥ •

الكبرى ؟ انقسم الفقه فى هذا الشأن الى رأيين ، يقول الأول ان المسألة تعد معروضة على مجلس الأمن حتى يصوت على شطب المسألة من جدول أعماله ، ويتجه الثانى الى القول بانتقال الاختصاص الى الجمعية العامة فى هذه الحالة حتى لو لم تشطب المسألة من جدول أعمال المجلس • ويبدو أن هذا الرأى هو السائد حاليا •

٢ — الوظيفة الادارية والمالية والاشرافية للجمعية العامة (١) :

علاوة على الوظيفة السياسية تمارس الجمعية العامة وظيفة أخرى أساسية تنبع من اعتبارها الجهاز المركزى للمنظمة فى التنظيم الادارى • ويتجلى فى تمتعها بمجموعة من السلطات الانتخابية والمالية والاشرافية • وهو اختصاص يصل من الأهمية الى الحد الذى يجعلها « السرة التنظيمية المجمعة لمؤسسات الأمم المتحدة » • ويشترك معها مجلس الأمن فى بعض صور هذه الوظائف ، وتنفرد وحدها بمجموعة أخرى منها • ونستطيع أن نقسم هذه الاختصاصات الى اختصاصات تتعلق بشئون العضوية ، واختصاصات تتعلق بالشئون الانتخابية ، واختصاصات مالية ، ثم اختصاصات اشرافية ، وذلك على النحو التالى :

(أ) اختصاصات تتعلق بشئون العضوية :

للجمعية العامة الاختصاص فى قبول الأعضاء الجدد بناء على

---

(١) يراجع فى التفاصيل . كوليارد ، النظم الدولية ، ص٣٦٠ ، ريتر ، النظم الدولية ، ص ٤٠٩ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ص ٩٠٤ ، زكى هاشم ، الأمم المتحدة ، ص ١١٠ حافظ غانم ، الأمم المتحدة ، ص ١٥٤ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٥١ عبد العزيز سرحان . المنظمات الدولية ص ٤٦٤ ، الشافعى بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٦٠ •

توصـــية مجلس الأمن • وتتولى كذلك فصـــل من يمعن فى مخالفـــة مبادىء الميثاق بنـــاء على توصـــية المجلس (المـــادتان ٤ و ٥ من الميثـــاق) •

(ب) اختصاصات انتخابية :

ــ تختص الجمعية العامة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن • (م ٢٣) كما تنتخب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى (م ٦١) • والأعضـــاء المنتخبين لمجلس الوصـــاية (م ٨٦) • والى جانب ذلك تنتخب السكرتير العـــام للأمم المتحدة ، وقضـــاة محكمة العـــدل الدوليـــة بناء على توصـــية مجلس الأمن (المـــادة ٤ من النظام الأساسى لمحكمة العـــدل الدولية) •

(جـ) الاختصاصات المـــالية :

ــ تهيمن الجمعية العـــامة على الشئون المـــالية للامم المتحدة، فهى التى تصدر اللائحة المـــالية ، وتقوم باقرار الميزانية ، وتحـــدد نصيب كل عضو فى نفقاته •

(د) الاختصاصات الاشرافية :

ــ تعتبر هـــذه الاختصاصات من أهم الأنشطة التى تمارسها الجمعيـــة العـــامة • فهى تشرف على مباشرة المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى ومجلس الوصـــاية لاختصاصهما وتراقب أيضا أعمـــال الوكالات المتخصصة ، وتراقب أعمال كبار موظفى الأمم المتحدة •

٣ ــ الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية للجمعية العامة :

تعتبر هـــذه الاختصاصات من أهم الاختصاصات التى تمارسها الجمعيـــة العـــامة وان اشترك معهـــا فيهـــا المجلس الاقتصـــادى ومجلس الوصاية ، والوكالات المتخصصة ، والعـــديد من اللجـــان

المتخصصة ، والمؤتمرات والمنظمات التى أنشئت لمارسة حقل أو أكثر من حقول النشاط الوظيفى ، وقد سبق أن تحدثنا عن الدور الوظيفى للمنظمة وأهميته ، عند تناولنا للمنهج الوظيفى . وسنقتصر الآن على تعداد المسائل التى نص الميثاق على اختصاص الجمعية العامة بها فى هذه الحقول .

(أ) انماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية ، والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم فى الجنس أو اللغة أو الدين (المادة ١٣/ب) .

(ب) تنشىء الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد انماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه (١٣/أ) .

وتحقيقا لهذا الهدف أنشأت الجمعية لجنة القانون الدولى لتعمل على تقنين وتطوير القواعد الدولية ، كما أنشأت لجنة لتعريف العدوان ، ولجنة لتطوير القانون التجارى الدولى ولجنة للقضاء الجنائى الدولى (١) .

(جـ) تباشر الجمعية الوظائف التى رسمت لها بمقتضى الفصلين الثانى عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخل فى ذلك المصادقة على اتفاقيات الوصاية بشأن المواقع التى تعتبر أنها استراتيجية (المادة ١٦ من الميثاق) .

وقد نصت المادة ١/٨٥ على أن « تباشر الجمعية العامة وظائف

---

(١) يراجع بحث لنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عن وظيفة لجنة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها ، المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩ ، ويراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى ، سابق الاشارة اليه ص ٢٧٢ .

الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقيات الوصاية على كل المساحات التى لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ، ويدخل فى ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » • كما نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أن مجلس الوصاية •• يساعد الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (١) •

(د) مقاصد منظمة الأمم المتحدة فى تحقيق التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى « تقع مسئوليتها على عاتق الجمعية العامة • كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، تحت اشراف الجمعية العامة » • المادة ٦٠ من الميثاق •

(هـ) للجمعية العامة سلطة مناقشة كل الأمور المتعلقة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، واصدار توصيات بشأنها • وقد نازعت الدول الاستعمارية فى اختصاص الجمعية العامة فى هذا المجال ، بسبب أن الفصل الحادى عشر من الميثاق لم يقرر لها اختصاصات بهذا الصدد ، ولكن الجمعية استندت الى عموم نص المادة العاشرة من الميثاق الذى أعطاها اختصاصا عاما فى مناقشة المسائل المتصلة بأهداف الأمم المتحدة •

ثالثا ــ تطور اختصاصات الجمعية العامة للأمم المتحدة :

من المسائل الأساسية التى أراد الميثاق تحقيقها ، أن يحدد أجهزة معينة ، يعطى لكل منها اختصاصا متميزا عن الآخرى لعدة اعتبارات ، بينا أن فى مقدمتها الاعتبارات السياسية • ولقد كان المحور الأساسى لتوزيع الاختصاصات بين الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن ، أن يحتفظ المجلس بالوظائف الرئيسية فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، على ما تجلى فى اعطائه وحده

---

(١) احتفظت المادة ٨٣ من الميثاق لمجلس الامن بجميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية .

حق اتخاذ القرارات فى هـذا المجال ، وقصر سلطات الجمعيـة على البحث والدراسة والمناقشة والتوصية . ويشترط أن لا تكون المسالة معروضة عليـه (١) .

على أن ذلك قـد تطور فى العمل تطورا كبيرا ، الى الحد الذى جعل البعض يسميه بالثورة فلقـد صارت الجمعية أداة ذات قـوة كبرى ، وتمتعت بسلطات تنفيذية واسعة ، كما اتسع مجال عملـها ، وتناول كافة المسائل التى أنيطت بالفروع الأخرى للمنظمة .

وقد بدأ هـذا التطـور بتعـدى الجمعية على اختصاصات مجلس الأمن ، سـواء بانشائهـا الجمعيـة صـغيرة عام ١٩٤٧ . أو بعد ذلك بعـدة أعوام عنـدما أصـدرت قرارها الشهير المسمى بقـرار الاتحـــاد من أجـل السلم عـام ١٩٥٠ . وقـد طبقت اختصاصها فى هـذا المجـال فى العديد من المناسبات الى الحد الذى جعل البعض يقـرر أن الجمعية العـامة قد حلت محل مجلس الأمن كفرع يتحمل المسـئولية الدوليـة الأولى فى المحافظة على السـلم والأمن الدوليين ، وأنها قـد صارت بمثابة محكمة استئناف للمسائل التى تعرض على مجلس الأمن بهـذا الخصـوص ، ويفصل فيهـا

---

(١) يراجع وثائق مؤتمـر سـان فرانسسكو The United Nations Conference on International organization.

حيث جاء به « أن قوة المنظمة العالمية ستقوم على التوازن التـام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن . وينبغى الا تحاول احـدى هاتين الهيئتين ان تسيطر على الأخـرى .. فالجمعية باعتبارها الهيئـه النيابية العليا فى العالم ، عليها أن ترسى المبادىء التى يجب أن يرتكز عليها سلام العالم ، والمثل الاعلى لتضامنه ، فى حين ان مجلس الامن عليـه أن يعمل وفقا لهـذه المبادىء وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث أية محاولة للاخلال العام بالسلم والأمن الدوليين ، وبعبارة أخرى فان الهيئـة الأولى هيئة خلاقة ، والهيئة الثانية جهاز عمـل .

بسبب استخدام حق الفيتو أو لغيرة من الأسباب (١) •

وبالاضافة الى ذلك فقد امتد نطاق تعدى الجمعية الى دائرة الاختصاص الذى يخوله الميثاق لكل من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية • بل ان الجمعية العامة تمارس اليوم اختصاصات الرقابة والاشراف على الوكالات المتخصصة •

وبصفة عامة أصبحت الجمعية العامة نقطة محورية لنظام الأمم المتحدة • وصارت بمثابة محكمة استئناف ضد القرارات — وخاصة القرارات السلبية — لكل الفروع الأخرى ، وكثيرا ما تعامل اليوم كبديل يحل محل الفروع الأخرى ، من قبل الدول التى تتوقع منها استجابة أكثر ترضية لمطالبها فى الجمعية من المجالس التى لا تمثل عضوية الأمم المتحدة الا تمثيلا محدودا •

ونظرة الى آلاف القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة ، ترينا أنه ولو أن العديد من القرارات ، قرارات روتينية ، الا أن بعضها يعد ذا أهمية كبيرة من حيث التأثير الواسع الذى يمارسه على الشئون الدولية • ولعل أبلغ الأمثلة التى ترينا هذا التطور ، هو ما مارسته الجمعية فى نطاق المشاكل المتعلقة بكوريا ، والشرق الأوسط ، وقناة السويس والكونغو كاشارات الى السلطة الهامة والأعمال التنفيذية Executive actions التى استهدفت وضع هذه المشاكل تحت سلطتها (٢) •

ويقدم الفقه تفسيرات عديدة لا فتيات الجمعية على

---

(١) Alexandre Parodi « Peaceful settlement of Dis, putes, international concilliation, No, 446 November, 1948 P. 626.

(٢) Mohammed Zafrulla Khan, The General Assembly in United Nations and world The Unitd Nations, p. 113. f. f.

اختصـــاص مجلس الأمن • فيرى البعض أن الســـبب هـــو الرغبـــة الأمريكية فى الغـــاء الفيتو السوفيتى الذى استخدم بشكل شـــل نشاط المجلس • ويرى آخرون أنه اخلاص الدول العربيـــة المجـــرد للمثل الأعلى للتطور الدســـتورى السليم • ولكننـــا لا نرى صـــدق هـــذه التفســـيرات • وانمـــا نستطيع أن نرده فى المـــحل الأول الى الثـــورة التى تمارســـها الدول الصغرى والجديدة لكى تأخـــذ دورها فى ادارة الشئون الدوليـــة • وتسيير دفـــة شئون الأمن والسلم فى العالم ، ولا شك أن ظروف الحرب البـــاردة بين الكتلتين الكبيرتين ، قـــد ساعدتها على تحقيـــق الكثـــير مما وصلت اليـــه • ولكن ذلك لا يخل بأن الالحاح الموصول على التـــأكيد الذاتى من هـــذه الدول التى تشـــكل الأغلبيـــة العظمى فى قائمة عضـــوية الأمم المتحدة ، لدورها فيها ، هو أول هـــذه الأسباب • فهـــده الدول ما كان أنـــسد رغبتهـــا فى الأعلاء من شـــأن الجمعية العـــامة ورفـــع مركزها تجاه مجلس الأمن حتى اذا لم تنشب الحرب الباردة • فالجمعية العـــامة هى الرمز المتبقى لمساواتهم التى يتـــوقون اليهـــا ويعتزون بهـــا ، وهى الوسيلة الرئيسية القـــائمة فى متناول أيديهم للسعى فى التأثير على الشئون العالمية وصبغها بطابع نفوذهم • لقـــد حصلت هـــذه الدول على أقل مما كانت ترغب فى حـــيازته فى ســـان فرانسيسكو • ومن ثم فلقـــد تركت المؤتمـــر ، « وقـــد عقدت النيـــة الأكيدة على اهتبال كل فرصـــة للدفع قـــدما بارســـاء وتثبيت اللب الديمقراطى للمنظمة التى اعتبرته نقطة الاشعاع الأساسية التى تستمد منها كل فروع الأمم المتحـــدة الأخرى مواردها ، والمنهل الذى تستقى منه ، والتى يجب أن يلتمس منها الجميع التوجيه والعون آخر الأمر (١) » •

ولقـــد انبثقت قـــوة الدول الصغرى فى الأمم المتحـــدة منـــذ مشكلة السويس وتطورت بعـــد ذلك بحيث اتخذت طابعا واضحا فى

(١) يراجـــع :
EVATT : The Task of United Nations N. Y. 1949 P. 12

مناقشة وحل مشكلة الكونغو • ويبــدو أن السكرتير العــام للامم المتحــدة ــ همرشلد ــ كان من رأيه أنه يجب أن تترك الفرصة للدول غير المنحازة لكى تؤكد رأى وشخصية المنظــة الدوليــة • وقــد ظهر ذلك بوضوح فى تقريره المقدم الى الجمعية العامة • ولقــد كان أمل العالم الثــالث والسكرتير العام للامم المتحدة أن تتقبل الدول الكبرى هــذا الدور ، أو على الأقــل ألا تعــارض فيــه بشدة (١) ومع ذلك فلقــد أبدت فرنسا وروسـيا نفــورا شــديدا من هــذا الموقف فى البــداية • ورفضتا أن يدفعــا حصتهما فى النفقات التى أنفقتها الجمعية العامة فى السويس والكونغو • ولكن الجمعية العامة تغلبت على هــذه المشكلة فى النهــاية • ومما لا جــدال فيــه أن الدول الصغرى تتخذ دورا هاما فى الأمم المتحدة (٢) •

على أنه من الملاحظ أن ثمة تطورا عكسيا قد بدأ يتبلور للأسف ــ داخل اطار المنظمة • ويستهدف هــــذا التطور العــودة الى الاعتماد على مجلس الأمن بدلا من الجمعية العامة • ويرد البعض هذا التطور الى فقــدان الولايات المتحــدة لأغلبيتها الساحقة فى الجمعية العامة ، وصدور قرارات عــديدة ضــدها من الجمعية العــامة ، فى الوقت الذى لا يمكن صــدور قرارات لا توافق عليهــا من مجلس الأمن • وقــد ساعد على هذا الاتجاه ، سياسة الانفراج الدولى أو الوفاق الدولى ، على ما يطلق عليــه الآن • ولعــل بداية هــذا التطــور قــد ظهرت بعــد أحــداث يونيــو عــام ١٩٦٧ ، وقــد اتفقت الدول الكبرى جميعها على القــرار رقم ٢٤٢ الذى وضــع أسســا لتســوية مشــكلة الشرق الأوسط ، والقرارات أرقام ٣٣٨ ، ٣٣٩ ، ٣٤٠ ، والتى اتخذها المجلس بمبادرة من الدولتين الكبيرتين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى اثناء حرب أكتوبر ١٩٧٣ •

---

(1) Marc lee, The Unifed Nations and world Realities London 1965. p. 227.

(٢) مارك لى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ — ص ٣٢٧ •

وقد أظهرت مرحلة الثمانينات تطورا هاما فى هذا الاتجاه بعد تولى جورباتشوف السلطة فى الاتحاد السوفيتى ودفعه الولايات المتحدة دفعا الى التعاون معه وتم ابرام العديد من الاتفاقيات للحد من الأسلحة الاستراتيجية وتم اعدام العديد منها ، كما فتح الباب أمام تحولات أساسية فى أوروبا الشرقية أدت الى سقوط الحكومات الشيوعية فيها ، ويبدو أن هذه الأحداث ستعيد صياغة النظام الدولى بما فى ذلك الأمم المتحدة وأجهزتها الرئيسية •

وسنذكر أمثلة للتطور الذى أشرنا اليه :

١ — انشاء الجمعية الصغيرة : تبنت فكرة انشاء "الجمعية الصغيرة" la petite assemblée الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٤٧ ، وفى أول الصراع بينها وبين الاتحاد السوفييتى فى مجلس الأمن ، والذى دعا الأخير لكى يستخدم الفيتو مرات عديدة • وقد كان الهدف من انشاء هذه الجمعية ، هو أن يوجد الى جوار مجلس الأمن هيئة دائمة تستمر طوال العام ، وتستطيع ممارسة ما قد يعرض من المسائل فيما بين دورات انعقاد الجمعية العامة ، وخاصة ما يتصل منها بالسلم والأمن الدوليين ، وأعطيت سلطة دعوة الجمعية العامة الى دورة استثنائية • هذا وتمثل كل الدول الأعضاء فى الجمعية العامة فى الجمعية الصغيرة بممثل واحد • وقد هاجم الاتحاد السوفيتى والدول الشيوعيه هذه الجمعية ، واعتبروها غير شرعية ، باعتبار أن الميثاق لم ينشىء سوى جهاز واحد دائم هو مجلس الأمن •

وقد أدى ذلك الى فشل الجمعية الصغيرة حيث لم تعد تجتمع منذ فترة طويلة • وان كانت تعد قائمة من الناحية الرسمية •

٢ ــ شئون المستعمرات والاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى (١):

بذلت الدول الجديدة جهودا كبيرة من خلال المنظمة الدولية لكى تصفى الاستعمار من العالم • وتعمل على ترقية الشعوب الخاضعة للوصاية فى مختلف النواحى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ، حتى تصل الى مرتبة الاستقلال • وقد سبق أن قلنا ان الميثاق قد جعل على عاتق الدول التى تدير الأقاليم التى لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى ، أن تبذل جهدها لترقيتها هى أيضا حتى تصل الى هذه المرتبة • ومع ذلك لوحظ أن الميثاق لم ينص صراحة على سلطات الجمعية بالنسبة لتطبيق الفصل الحادى عشر الذى تضمن هذه الأحكام • ولقد عارضت الدول الاستعمارية حق الجمعية العامة فىمناقشة المعلومات الخاصة بهذه الأقاليم • ومع ذلك فلقد مارست الدول الجديدة ضغوطا كبيرة ، واستطاعت أن تؤكد اختصاصها فى هذا الشأن • ولقد استندت فى ذلك الى النصوص العامة التى تعطيها حق مناقشة أى مسألة وردت بالميثاق • وتقديم توصيات بشأنها • ولذا فلقد استطاعت الجمعية العامة :

(أ) أن تشكل لجنة لجمع المعلومات من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى • ومهمة هذه اللجنة أن تتلقى البيانات من الدول وأن تقدم تقارير منها الى الجمعية العامة •

(ب) أن تفرض رقابة فعالة على الدول التى تدير الأقاليم غير المتمتعة

---

(١) انظر : Stanukenko, abolition of colonialism and International Law, Mosco 1969, p. 77.

وايضا مارك لى : الامم المتحدة وحقائق الحياة ، المرجع السابق ص ١٠٢ وما بعدها ، احمد عثمان ، مبدأ التنظيم الدولى لادارة المستعمرات وتطبيقاته ، رسالة القاهرة ١٩٦٣ ص ٢٩٤ وما بعدها ، حافظ غانم : المنظمات الدولية ، ص ١٤٩ وما بعدها ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٢٤٢ وما بعدها .

بالحكم الذاتى • وذلك بأن ألزمتها بأن تقدم بيانات سياسية عن تطور هذه الأقاليم • ورفضت الجمعية ما ذهبت اليه الدول الاستعمارية من أن شئون هذه الأقاليم يجب أن تترك للدول التى تديرها •

(جـ) قامت الجمعية باصدار مجموعة من التوصيات لاصلاح حال شعوب هذه الأقاليم ، لعل أهمها هو ذلك القرار الذى أصدرته عام ١٩٦٠ والذى يقضى بتصفية الاستعمار بجميع صوره ومظاهره ، وبدون قيد أو شرط • ويدعو الدول التى تدير أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى أو خاضعة للوصاية أن تتخذ التدابير الفورية اللازمة لنقل جميع السلطات الى شعوب تلك الأقاليم ، وفقا لرغبة هذه الشعوب ، وذلك اعمالا لحق تقرير المصير ، وحتى تتمكن من التمتع بالاستقلال الكامل والحرية التامة •

ومع ذلك ، ونظرا لتأخير تنفيذ قرار الجمعية العامة ، فانها أصدرت قرارا فى نوفمبر عام ١٩٦١ ، أنشأت بمقتضاه لجنة مكونة من ١٧ دولة (لجنة تصفية الاستعمار) ، كلفتها بدراسة طريقة تنفيذ هذا القرار ، وقامت اللجنة بالاتصال بالمناطق المعنية وسمحت لأهلها بحق تقديم العرائض • وأصدرت هذه اللجنة توصيات هامة لتصفية الاستعمار •

ويعتبر العديد من الفقهاء أن الجمعية العامة قد نجحت بمجهوداتها فى هذا المجال فى تحرير العديد من الشعوب ، وفى قيام الدول الجديدة المستقلة والتى بلغت عددا كبيرا • ومع ذلك فهناك اقليم واحد ما زال تحت الوصاية هو اقليم جزر المحيط الهادى وقرابة خمسة عشر اقليما لم تنل شعوبها بعد الاستقلال أو الحكم الذاتى فى القارة الأفريقية ، وأوشك اقليم ناميبيا على الحصول على استقلاله •

٣ — قرار الاتحاد من أجل السلم :

— على أن أهم تطور لحق المنظمة الدولية ، وتدخلت فيه الجمعية العامة فى النطاق الذى كان مخصصا لمجلس الأمن ، هو ما حدث عام ١٩٥٠ ، عندما أصدرت قرار الاتحاد من أجل السلم • وقد سبق أن ذكرنا أن الأسباب التى أدت اليه ، هو كثرة استخدام حق الفيتو من قبل الدول الكبرى • ذلك أنها جعلت مجلس الأمن يبدو جهازا مشلولا لا يستطيع أن يستعمل صلاحياته فى المحافظة على السلم والأمن الدوليين (١) • كذلك فاننا نجد وراء أسباب هذا القرار مطالب الدول الصغرى المتعددة لتقوية الجمعية العامة • وقد دعا ذلك التفكير الجدى فى اعطاء الجمعية العامة صلاحيات أقوى فى هذه المسائل ، مما جعلها تحل محل مجلس الأمن منذ عام ١٩٥٠ وحتى وقت قريب فى التصرف فى مشاكل المحافظة على السلم والأمن الدوليين • ورغم أن تعزيز سلطات الجمعية العامة حدث بمبادرة أمريكية ، بطلب الولايات المتحدة ادراج مسألة العمل المشترك فى سبيل السلم والأمن الدولى — فى سبتمبر عام ١٩٥٠ عقب فشل مجلس الأمن فى اتخاذ التدابير اللازمة لحل المشكلة الكورية بجدول أعمال الجمعية العامة — وبتأييد من الدول الغربية بصفة عامة ، الا أن ذلك لقى ترحيبا كبيرا من غالبية أعضاء الأمم المتحدة • فلقد حقق هذا التطور مشاركة أغلبية دول العالم فى الاجراءات التى تتخذ

---

(١) ينص القرار على انه « اذا أخفق مجلس الأمن لسبب عدم توافر الاجماع بين اعضائه الدائمين فى القيام بمسئولياته الأساسية الخاصة بحفظ الأمن الدولى فى الحالات التى يبدو فيها وقوع تهديد للسلم أو اخلال به او عمل من اعمال العدوان ، تبحث الجمعية العامة الموضوع فورا لاصدار التوصيات اللازمة للأعضاء لاتخاذ التدابير الجماعية والمناسبة بما فى ذلك استخدام القوات المسلحة عند اللزوم للمحافظة على السلم أو لاعادته الى نصابه فى حالات الاخلال به او حالات العدوان » •
وثائق الأمم المتحدة رقم ٣٧٧ الدورة الخامسة •

للمحافظة على السلام وعدم التركيز على الدول الكبرى فى هذا الشأن • وهكذا تسنى للجمعية العامة أن تتخذ قرارا فى ٣ نوفمبر عام ١٩٥٠ سمى قرار الاتحاد من أجل السلم union for peace يمكن بمقتضاه أن تمارس الجمعية العامة اختصاصات الحفاظ على السلم والأمن الدوليين اذا ما فشل مجلس الأمن فى التوصل الى نتيجة • ويعد هذا القرار تعديلا ايثاق الأمم المتحدة من النواحى الآتية :

١ — يسمح القرار للجمعية العامة بأن تصدر توصيات الى الأعضاء لاتخاذ تدابير جماعية لمواجهة الاخلال بالسلم • ويعطى لها فى هذا الشأن سلطة استعمال القوات المسلحة • وواضح أن ذلك كان من اختصاص المجلس وحده •

٢ — تحقيقا لذلك أوصى القرار الدول بأن تخصص عناصر من قواتها لامكان الاستفادة منها ضمن الوحدات العسكرية للأمم المتحدة ، بناء على توصية الجمعية العامة أو مجلس الأمن • ولقد كان ذلك اختصاصا منفردا لمجلس الأمن أيضا •

٣ — جعل القرار بالامكان دعوة الجمعية العامة الى دورة طوارىء مستعجلة تنعقد فى ظرف أربع وعشرين ساعة للنظر فى تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلم ، وذلك بناء على طلب من مجلس الأمن بموافقة سبعة (المفروض تسعه بعد تعديل ١٩٦٣) من أعضائه ، أو من الجمعية العامة بأغلبية أعضائها وذلك فى حين أن الدورات الطارئة للجمعية العامة يجب أن يبلغ جدول أعمالها للأعضاء قبل الانعقاد بعشرة أيام على الأقل •

٤ — أوصى القرار باقامة لجنة لمراقبة السلم لمدة سنتين مهمتها مراقبة وقوع أى حالة من حالات التوتر الدولى ، والتى من شأنها تعريض السلم للخطر ووضع تقرير بذلك •

ولقـــد طبقت الجمعية العامة هذا القرار على مشكلة السويس عام ١٩٥٦ لأول مرة عنـــدما تدخلت لمواجهة العـــدوان الثلاثى على مصر • فلقـــد عرضـــت مصر المشـــكلة على مجلس الأمن ، ولـــكن المملكة المتحـــدة وفرنســـا استخدمتا حق الاعتراض وتعـــذر على مجلس الأمن أن يتخـــذ اجـــراء ما • ولقـــد طلبت يوغوسلافيا عقـــد دورة طـــارئة مستعجلة للجمعية العـــامة وتمت الموافقـــة على ذلك من مجلس الأمن فى ٣١ أكتـــوبر عام ١٩٥٦ ، بأغلبيـــة ســـبعة من أعضـــائه (١) •

واجتمت الجمعية العـــامة خلال أربع وعشرين ســـاعة وأصدرت فى ٢ نوفمبر ١٩٥٦ قرارا بوقف الأعمال الحربية فى مصر ، وبمنـــع الدول المشتركة فى هذه الأعمال من ارســـال قوات حربية أو أســـلحة الى المنطقة • وبانسحاب القـــوات الى ما وراء خطـــوط الهـــدنة • وأصـــدرت الجمعية العـــامة فى ٥ نوفمبر عام ١٩٥٦ قـــرارا بتأليف قـــوة الطوارىء الدولية التابعة للأمم المتحدة • ولقد عهد الى هـــذه القوات بمهمة الاشراف على وقف الأعمال الحربية ، وتنفيـــذ قـــرار الانسحاب •

ويرتبط اتخاذ هـــذا القرار تاريخيا بظروف الحرب الكورية التى جرت عام ١٩٥٠ • فقـــد تدخلت الأمم المتحـــدة فى هـــذه الحرب بنـــاء على قرار أصـــدره مجلس الأمن خـــلال فترة مقاطعـــة الاتحاد السوفيتى له احتجاجا على اشـــتراك منـــدوب الصـــين الوطنيـــة فى أعماله • وعنـــدما عاد الاتحاد السوفيتى الى الاشـــتراك فى أعمال المجلس ، وأصـــبح من المستحيل عملا أن يتخذ المجلس القـــرارات اللازمة لمواصـــلة الحرب ، رأت الولايات المتحـــدة أنه من الضرورى الالتجاء الى الجمعية العـــامة التى كانت الولايات المتحـــدة تسيطر

---

(١) مفروض أن تكون الأغلبية الآن تسعة ، ولا يشترط فى هذه الأغلبية أن يكون من بينها الدول الكبرى مجتمعة •

عليها فى ذلك الوقت سيطرة تامة ، لمواصلة الحرب الكورية استنادا الى قرارات تصدر عنها ، ومن ثم رأى أن تصدر الجمعية قرارا يتصف بالعمومية والتجريد ، ويعلن صراحة اختصاص الجمعية بالقيام بهذا الدور (١) •

ورغم أن قرار الاتحاد من أجل السلم يؤكد فى العديد من نصوصه على الممارسة المشتركة لهذا الاختصاص مع مجلس الأمن ، الا أن الجمعية حلت فى الواقع العملى — لفترة طويلة — محل المجلس (٢) ، على ما يتجلى فى مشكلتى قناة السويس وكوريا •

هذا وقد اعترض الاتحاد السوفيتى على شرعية هذا القرار فى البداية من الاتحاد السوفيتى بسبب تعديله الضمنى لأحكام الميثاق فيما يتعلق باختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وشاركته فرنسا نفس الرأى عام ١٩٥٦ عندما طلب منها أن تدفع حصتها فى نفقات قوات الطوارىء التى وضعت بمنطقة الشرق الأوسط •

ومع ذلك فلقد واصلت الجمعية العامة ممارسة تطبيق هذا القرار فى مناسبات أخرى — غير مناسبة السويس — نذكر منها أزمة المجر عام ١٩٥٦ عندما تدخل الاتحاد السوفيتى تدخلا مسلحا فى المجر ، واستخدم حق الاعتراض فى مجلس الأمن ليمنع ادانته فى هذا العدوان ، فقد طلبت الولايات المتحدة من مجلس الأمنأن يوافق على أن يعقد دورة عاجلة للجمعية العامة وفقا لقرار الاتحاد من أجل السلم ، ووافق المجلس ، وأصدرت الجمعية العامة قرارا فى ٤ نوفمبر عام ١٩٥٦ طلب من الاتحاد السوفيتى عدم

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٢٦٠ .

(٢) ريتر ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥١ ، الدكتور زكى هاشم ، الأمم المتحدة ، ص ٨٩ .

التدخل فى الشئون الداخلية للمجر ، وسحب القوات المسلحة منها ، وقررت الجمعية فى مرحلة تالية أن يتولى مجلس الأمن الاشراف على تطور الأحداث بواسطة مراقبين يوفدهم لهذا الغرض ، الا أن الحكومة المجرية رفضت دخولهم أراضيها ، بحجة أن الأحداث التى وقعت تدخل فى صميم السلطان الداخلى لها • هذا وقد تدخلت الجمعية العامة بالاشتراك مع مجلس الأمن فى مشكلة الكونغو ، وفقا لهذا القرار كذلك • وتدخلت بمفردها فى مشكلة لبنان والأردن عام ١٩٥٨ بناء عليه • هذا ولم يعد أحد ينازع فى شرعية هذا القرار ، والتدابير التى تتخذ وفقا له بعد أن أصدرت محكمة العدل الدولية رأيها الاستشارى فى ٢٠ يوليو عام ١٩٦٢ ، وأقرت فيه شرعية النفقات التى تنفقها الجمعية العامة على هذه العمليات ، ما دام متفقا مع أهداف الأمم المتحدة (١) ، وان كنا نلاحظ عدم تطبيقه منذ السبيعينات على أى حالة وتصدى مجلس الأمن ممارسة صلاحياته منذ عام ١٩٧٣ وحتى الآن •

رابعا — الاجراءات أمام الجمعية العامة

١ — دورات الانعقاد :

على خلاف مجلس الأمن الذى يعد جهازا دائما ، تعقد الجمعية العامة دورة عادية كل عام فى يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام • كما تعقد دورات استثنائية اذا رأت ذلك أغلبية أعضاء الأمم المتحدة أو بناء على طلب مجلس الأمن • وتنعقد الجلسات بمقر الجمعية العامة بنيويورك الا اذا رأت أغلبية الأعضاء

---

(١) فى التفاصيل ، ريتر ، المنظمات الدولية : المرجع السابق ص ٢٥٤ وما بعدها .

عقـــدها فى مكان آخر ، أو وافقت الجمعيــة فى دورة ســابقة على انعقادها فى غير مقر الهيئة •

ويقوم الأمين العـــام للأمم المتحدة باعداد جدول أعمال الجمعية ويبلغه الى الأعضاء قبل انعقادها بســـتين يوما على الأقل ان كانت دورة عادية ، وأربعة عشر يوما على الأقـــل ان كانت دورة غير عادية بنـــاء على طلب مجلس الأمن • وعشرة أيـــــام على الأقـــل ان كان الاجتماع الاستثنائى بناء على طلب أغلبية أعضاء الأمم المتحـــدة •

أما اذا كان الاجتماع يتم بناء على قرار الاتحاد من أجل السلم، فان الانعقاد يتم خلال أربع وعشرين ساعة من وصول طلب عقدها الى الأمين العام « تراجع المـــادة ٨ من اللائحة الداخلية للجمعية »•

ويتولى رئيس الدورة الســـابقة افتتاح دورة الجمعية العامة ، والتى تبـــدأ بانتخاب رئيس لهـــا وسبعة عشر نائبـــا • وهناك اتفاق بين الدول على ألا يكون رئيس الجمعية من بـــين الأعضـــاء الدائمين فى مجلس الأمن (١) •

٢ — جدول أعمال الجمعية العامة :

يتـــولى الأمين العـــام اعداد جـــدول مؤقت للجمعية العـــامة ويرسل الى الدول الأعضاء قبل الموعد المحدد بستين يوما ، ويتضمن — وفقا لمـــا نصت عليه اللائحة الداخلية — تقرير الأمين العام عن نشاط المنظمة — تقارير الفروع الرئيسية للمنظمة ، ولجان الجمعية العامة وتقارير الوكالات المتخصصة — المســـائل التى ترى الفـــروع الرئيسية ادماجها فى جدول الأعمال ، المســـائل التى ترى احـــدى

---

(١) كوليارد ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦١ •

الدول الأعضــاء ادراجها ، وكذلك المســائل التى يتقــرر فى دورة سابقة ادراجها فى الدورة الحــالية ، الميزانية والحساب الختامى ، المســائل التى يرى الأمين العــام عرضها على الجمعيــة العــامة ، المسائل التى تقترح دولة غير عضــو بالأمم المتحــدة عرضــها على الجمعية العــامة عمــلا بالمــادة ٢/٣٥ من الميثــاق (المــادة ١٣ من اللائحة الداخليــة) •

ويجوز للجمعية وللدول الأعضــاء ، وكذلك للأمين العــام للأمم المتحــدة أن يطلب اضافة مسائل تكميلية تضــاف الى جــدول الأعمال المؤقت ، بشرط أن يتم ذلك قبــل افتتــاح الدورة بثلاثين يوما على الأقل • كما يجوز اعــداد جــدول عمل اضافى فى الفترة ما بين انتهاء اعــداد الجدول التكميلى أو افتتاح الدورة ، أو أثناء الدورة ذاتهــا ، ويشترط أن تكون الموافقــة على الاضــافة فى الحالة الأخيرة صادرة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت (المــادتان ١٨ ، ١٩ من اللائحة) •

ويعرض جــدول الأعمال على اللجنة التوجيهية للجمعية ، التى تعرضها بدورها على الجمعية العــامة ، وللأخيرة أن تقــر جــدول الأعمال أو تعــدل فيه ، وتصــدر قراراتها فى هــذا الشأن بالأغلبية البسيطة •

٣ ـ لغات العمل داخل الجمعية العامة :

ولغات العمل داخل الجمعية وفروعها الثانوية خمس لغــات هى الانجليزية ، والفرنسية ، والأسبانية ، والصينية ، ثم اللغة العربية ، ويجب أن يترجم أى خطاب يلقى بالجمعية بهــا جميعا ، كما ينبغى أن تكتب المحاضر بهــا • ويتــولى الأمين العــام ومســاعدوه كل المسائل الادارية فى فترة الانعقاد وبعدها •

٤ ـ لجـان الجمعية العامة :

تنص المـادة ٢٢ من الميثاق على أنه « للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثـانوية ما تراه ضروريا للقيـام بوظائفها » • ونظرا للمهام الجسيمة والاختصـاصات المتنوعة الموكول بهـا الى الجمعية العامة ، فقـد أنشـأت العـديد من اللجان الأساسية والفرعية لكى تساعدها فى القيـام بعملها • ومثل كل الدول الأعضـاء فى الجمعيـة فى هـذه الفروع ، وتقـوم كل لجنة باجراءات المناقشات والبحوث حول المسائل المعروضـة على الجمعية ، حتى تسـهل لهـا مهمـة البت فيهـا •

وهناك سبع لجان أساسية ، ولجنتان أخريان دائمتان ، ومجموعة من اللجان المؤقتة • والسبع لجان الرئيسية هى :

(أ) لجنة السياسـة والأمن : وتختص بالمسـائل السياسية وبالمسائل المتعلقة بحفظ الأمن ونزع السلاح وتخفيضه ، وبقبول الأعضاء الجدد ، ووقف الأعضاء وفصلهم (اللجنة الأولى) ، وقـد أنشأت الجمعية العامة لجنة أخرى هى اللجنة السياسية الخاصة ، لتخفيف العبء عن عمل اللجنـة الأولى وتختص بالمسائل السياسـيه التى تحيلها عليها الجمعية العامة (اللجنة الثانية) •

(ب) اللجنة الاقتصادية : وتختص بكافة المسائل الاقتصـادية والمـالية التى تكون مدرجة فى جدول أعمال الجمعية العامة (اللجنة الثالثـة) •

(ج) اللجنة الاجتماعية : وتختص بالمسائل الاجتماعية والانسانية والثقافية (اللجنة الرابعة) •

(د) لجنـة الأقاليم غـير المتمتعة بالحـكم الذاتى والأقاليم الموضوعة تحت الوصاية (اللجنة الخامسة) •

(هـ) لجنة القانون الدولى : وتختص بالمسائل المتصلة بالقانون الدولى وتسجيل المعاهدات ، ومحكمة العدل الدولية ، وبالجملة كافة المسائل القانونية (اللجنة السادسة) .

وتعتبر هذه اللجان لجانا موضوعية ، ويوجد الى جوارها مجموعة من اللجان الأخرى التى تكمل عملها . فمثلا توجد لجنة القانون الدولى ، وهى تتولى مهمة تطوير القواعد الدولية وتقنينها وتتكون من مجموعة من ذوى الكفايات فى ميدان القانون الدولى وعددهم الآن ٢٥ عضوا (يراجع عن اختصاص هذه اللجنة وتكوينها تعليق لنا مجلة القانون الدولى عام ١٩٦٩ بعنوان وظيفة لجنة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها) . وتعرض أعمالها على الجمعية العامة عن طريق اللجنة السادسة . وقد أنشئت لجنة للمعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى . وتختص بمناقشة المعلومات التى ترد عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، وبتقديم توصيات بشأن هذه المعلومات ، بشرط ألا تنصب دول اقليم معين . وواضح أن اختصاصها يتشابه مع اختصاص اللجنة الرابعة .

وتوجد كذلك مجموعة من اللجان الاجرائية هى اللجنة التوجيهية أو العامة ، وتتكون من رئيس الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة ومن نواب الرئيس السبعة ومن رؤساء اللجان السبع الموضوعية . ويقدم لهذه اللجنة جدول أعمال الجمعية المؤقت الذى يعده الأمين العام والذى يدرج فيه كافة المسائل المعروضة على الجمعية ، والمسائل التى تطلب الدول ادراجها . وللجنة التوجيهية أن تقر هذا الجدول أو أن تجرى تعديلات عليه وتقوم هذه اللجنة بتوزيع جدول الأعمال على اللجان الرئيسية للجمعية . وتقوم بصياغة قرارات الجمعية . ولقد لعبت هذه اللجنة دورا هاما بصدد مشكلة عضوية الصين للامم المتحدة فلقد رفضت دمج مشروعى القرارين المقدمين من ألبانيا والولايات المتحدة ،

بناء على طلب الدولة الأخيرة ، وأعطت الأولية فى المناقشة للمشروع الألبانى وذلك فى الدورة السادسة والعشرين للجمعيــة العامة الأمــر الذى ترتب عليه تمثيل الصين الشيوعية لكرسى الصين فى الأمم المتحدة، وعدم دخول الصــين الوطنيــة عضوية المنظمــة •

وتوجد لجنة اجرائيــة أخرى هى لجنة فحص وثائق الاعتماد ، وهى مكونة من تسعة أعضــاء تنتخبهم الجمعية العــامة فى كل دورة انعقــاد ، وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلى الدول فى الجمعية ، وتقدم بذلك تقريرا الى الجمعية العــامة •

والى جانب هــذه اللجان الرئيسية الموضــوعية والاجرائية ، نصت اللائحة الداخلية على انشاء لجنتين استشاريتين دائمتين :

الأولى : هى اللجنــة الأستشارية للشــئون الادارية وشــئون الميزانية ، وهى تتكون من اثنى عشر عضوا تنتخبهم الجمعبة العــامة من جنسيات مختلفة مع مراعاة المؤهلات والخبرة والتوزيع الجغرافى العــادل •

وتختص هــذه اللجنة أساسا بدراسة ميزانيــة المنظمة دراسة فنية وتقديم تقرير مفصل عنها الى الجمعية العامة فى بداية دورتها السنوية ، وكذلك ميزانية الوكالات المتخصصة ، والحسابات الختامية للجمعية العامة وللوكالات ، بالجملة يشمل اختصاصــها كل ما تحيله عليها الجمعية العــامة من مسائل تتعلق بميزانية المنظمة ، وشئونها المــالية (المــادة ١٥٨ من اللائحة الداخلية) •

والثانية : هى لجنة الاشتراكات ، وهى لجنة فنية تتكون من عشرة أعضاء من جنسيات مختلفة ، تختارهم الجمعية العامة مراعيــة فى اختيارها اعتبارات التخصص والخبرة ، والتوزيع الجغرافى العادل •

وتختص هــذه اللجنة بتقديم المشورة الى الجمعية العامة فيما يتعلق بطريقة توزيع نفقات المنظمة بين الدول الأعضــاء على أســاس مقدرة كل منهم (المــادتان ١٥٩ ، ١٦٠ من اللائحة الداخلية) •

وتوجد الى جانب هـذه اللجان ، عده لجـان مؤقتة ، تقـوم بأعمال محددة وتنتهى مهمتها بانتهاء هذه الأعمال (١) •

المبحث الثـانى

مجلس الأمن الدولى

أولا — أهمية هـذا الفـرع وطبيعته :

يخرج من يستطلع ميثاق الأمم المتحـدة بنتيجة رئيسية ، هى أن واضعى هـذا الميثاق انما أرادوا أن يجعلوا مجلس الأمن الجهـاز الرئيسى فى أجهـزة المنظمـة الدوليـة • ولقـد وضح ذلك اثنـاء مناقشـة الميثـاق فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، حيث حاولت الدول الصغرى فيـه أن تعطى الامتيازات الأكثر أهمية للجمعية العـامة ، ولكن بدون جـدوى ، لذا كان من الطبيعى أن تنتهز أية فرصة تأتى لتقوية الجمعية عملا (٢) على ما رأينا تفصيلا من قبل •

ولتفصيل هذه المسألة نذكر أنه من العيوب الرئيسية التى شابت عهـد عصـبة الأمم ، أنه فشل فى اقرار حد فاصـل للتفرقة الوظيفية بين الفروع الرئيسـية ، وخـول للجمعية العامة وللمجلس سلطات متماثلة لمعالجـة أية مسألة تدخل فى نطاق عمـل العصـبة أو تؤثـر

---

(١) نذكر من هذه اللجان على سبيل المثال : لجنة نزع السلاح ، لجنة الاستخدام السلمى للفضاء الخارجى ، لجنة دراسـة آثار الاشعاع الذرى ، لجنة السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية ، لجنة جنوب غرب افريقيـة « ناميبـا » .

ومن الأجهزة الأخرى التى انشأتها الجمعية ، التى تؤدى مهام ، المفروض انها مؤقتة ، ولكن بسبب الظروف الدولية أصبحت شبه دائمة ، هى مكتب مندوب الأمم المتحـدة الساهر لاغاثة اللاجئين ، أو وكالة الأمم المتحـدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين فى الشرق الأوسـط ، صندوق الأمـم المتحـــدة للطفـولة .

(٢) ديتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٨ .

فى سلام العالم • لذا حرص واضعوا ميثاق الأمم المتحدة على تجنب هذا العيب ، وعلى خلق منظمة دولية تتميز بدرجة عالية من التخصص الداخلى وتقسيم العمل ، وعكست مقترحات دومبارتون أوكس تصميما واضحا على وضع المسئولية الأولية فيما يتعلق بمشكلات السياسات العليا والأمن على عاتق مجلس الأمن ، وعلى جعل الجمعية العامة مشرفة على ادارة شئون المنزل التنظيمية ، والاضطلاع بأوجه النشاط المختلفة فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية • ولقد عبر وزير الخارجية الأمريكى عن هذا الوضع فى التقرير الذى رفعه لرئيس الجمهورية بقوله : « لعل الفارق الأساسى بين التنظيم الدستورى للامم المتحدة وعصبة الأمم هو أنه بدلا من أن تكون للجمعية والمجلس وظائف متماثلة فان الجمعية ومجلس الأمن ستكون لكل منهما وظائف مختلفة تخصص لكل منهما عينا • فالجمعية العامة هى ، بصفة أولية ، هيئة للمداولات والتوصية ، فى حين أن المجلس تخول له سلطات للعمل للمحافظة على السلام والأمن كلما وجد ذلك ضروريا (١) » •

وهكذا اعتبر مجلس الأمن هو الوكيل المسئول صاحب السلطة

---

(١) ولقد تأكد نفس المعنى على لسان رئيس اللجنة المسئولة فى سان فرانسسكو عندما ذكر : « أن قوة المنظمة العالمية القادمة ستقوم على التوازن التام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن • وينبغى الا تحاول احدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الاخرى أو تتعدى اختصاصاتها وتتجاوزها الى النطاق المخصص لمسئوليات ومناشط الأخرى • • • فالجمعية ، باعتبارها الهيئة النيابية العليا للعالم ، عليها أن ترسى المبادىء التى يتعين أن يرتكز عليها سلام العالم والمثل الاعلى لتضامنه ، فى حين أن مجلس الامن عليه ان يعمل وفقا لهذه المبادىء وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث اية محاولة للاخلال بالسلام والامن الدوليين ، وبعبارة اخرى فان الهيئة الاولى هيئة خلاقة ، والهيئة الثانية هى جهاز العمل » •

يراجع :

The United Nations conference on international organization : selected Documents, p. 706.

الذى ينوب عن كل الدول الأعضــاء فى تحمل مسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين ، وممارسة كل ما يصاحبهــا من سلطات ، وأعطــاه الميثاق أولوية واضحة فى معالجة الشئون السياسية ، وخوله وحده ، سلطة تقــرير ما يراه من عمــل كفيــل بكفالة السلام فى المــواقف الحرجة (١) .

ولعل ذلك هـو ما توضحه لنــا المــادة ٢٤ من الميثــاق التى ذكرت أنه « .. يعهد أعضاء تلك الهيئة الى مجلس الأمن بالتبعــات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ويوافقون على أن هــذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضــها عليــه هــذه التبعــات » .

وتجعل هــذه المسئولية المجلس بحق أهم أجهزة المنظمة الدولية، لأننا تبينا أن مهمة حفظ السلم والأمن الدوليين ، هى أهــم المهــام التى تؤديهــا الأمم المتحدة ، وتسيطر على كل وجوه العمل فى هــذه المنظمة (٢) .

ويعتبر مجلس الأمن من وجهة نظر أخرى ، وبالمقارنة بالجمعية العــامة ، جهــازا تنفيــذيا ، لا تقتصر مهمتــه على المنــاقشات والتوصيات ، وانما يستطيع أن يمــارس أعمالا تنفيذية من خــلال تطبيق منهج الأمن الجماعى على نحو ما ذكرناه آنفــا .

فالمتطلبات التى أريد لمجلس الأمن أن يعبر عنهــا ، هو أن يكون هناك جهاز تنفيذى صــغير ، يعمــل بشكل مستمر ، وقادر على أن يتخذ قرارات سريعة وفعالة (٣) » .

---

(١) كلود ، المرجع السابق ص ٢٤١ .

(٢) ريتر ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، كولايارد ، المنظمات الدولية ص ٣٥٥ .

(٣) Bowett, The law of International Institutions, second edition 1970, p. 25.

وقد وضحت هذه الصفة فى تشكيل المجلس (١) وفى الاجراءات التى تتخذ فيــه وفى الوظائف التى يمارسها •

ثانيا ـ الاجراءات أمام مجلس الأمــن

١ ـ اجتماعات المجلس :

أ ـ المجلس جهــاز دائم الانعقاد :

نصت المــادة ٢٨ من الميثاق على أنه « ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معــه العمــل باستمرار ، ولهــذا الغرض يمثــل كل عضــو من أعضائه تمثيلا دائما فى مقــر الهيــئة » • وهكذا يعتبر مجلس الأمن جهــازا دائما يمكن أن ينعقــد فى أى وقت بحكم أنه الحــارس المسـئول عن أيــة مشــكلة طارئة تتعلق بالسلم والأمن الدوليين ، اذ سبق أن رأينا الجمعية العامة تنعقد مرة واحدة فى العام فى دورة عادية ، وان جاز لها أن تنعقد فى دورات استثنائية •

ب ـ من له حق طلب انعقاد المجلس :

ويجتمع مجلس الأمن فورا عنــد ما تعرض عليــه مسألة تدخل فى اختصاصه بنــاء على دعوة رئيسه اذا ما طلبت الجمعية العــامة منــه أن ينعقد ، أو الأمين العــام للامم المتحدة أو احــدى الدول الأعضاء ، أو احــدى الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة (تراجع المواد ١١، ٩٩، ٣٥/١ ، ٣ من الميثاق) (٢) •

جـ ـ مساهمة الدول غير الأعضاء فى المجلس :

قرر الميثــاق صراحة أن كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ليس

---

(١) سنتكلم عن تشكيل المجلس فيما بعد .

(٢) راجــع د. عبد العــزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعة ١٩٧٣ ص ٢٨١ ؛ حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، ص ١٢٩ .

بعضو فى مجلس الأمن ، وأية دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة ، اذا كان أى منهما طرفا فى نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثه ، يدعى للاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق فى التصويت • ويضع مجلس الأمن الشروط التى يراها عادلة لاشتراك الدولة التى ليست من أعضاء الأمم المتحدة « المادتان ٣١ ، ٣٢ من الميثاق (١) » •

د — مقر الانعقاد :

والأصل أن يجتمع مجلس الأمن بمقره بنيويورك ، ومع ذلك يجوز له أن يجتمع فى غير مقر الأمم المتحدة اذا كان ذلك أجدى الى تسهيل أعماله « المادة ٢٨ فقرة ٣ » وقد اجتمع مجلس الأمن مرتين خارج مقر الهيئة • الأولى فى باريس عام ١٩٥٢ ، والثانية فى أفريقيا عام ١٩٧٣ بناء على طلب منظمة الوحدة الأفريقية ، ولبحث مشكلة التفرقة العنصرية •

هـ — الدورات الهامة للمجلس :

ولمجلس الأمن أن يعقد اجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من أعضائه — اذا شاء ذلك — أحد رجال حكومته أو مندوب آخر يسميه لهذا الغرض (المادة ٢٨ فقرة ٢) • وقد عقد مجلس الأمن بمناسبة الاحتفال بمرور خمسة وعشرين عاما على الأمم

---

(١) يستهدف هذا النص الحد من مساوىء قصر عضوية مجلس الأمن على عدد محدود من الأعضاء ، وعدم حرمان الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة من الاشتراك فى مناقشات مجلس الأمن التى تدور حول نزاع هى طرف فيه . يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٢٨٢ .

لذا سمح مجلس الأمن للفلبين بالاشتراك فى مناقشات النزاع بين اندونيسيا وهولندا عام ١٩٤٧ ، كما سمح لمصر وللبنان بالاشتراك فى مناقشاته اثناء بحثه لقضية فلسطين عام ١٩٤٨ . راجع مؤلف الدكتور زكى هاشم — الأمم المتحدة ، ص ١٠٥ وما بعدها .

المتحدة دورة على مستوى وزراء خارجية الدول الأعضاء فيه في نوفمبر عام ١٩٧٠ ، ناقش فيها بعض المسائل الهامة .

هـ — رئيس المجلس :

ويضع مجلس الأمن لائحة الاجراءات التى يسير عليها ، بما فى ذلك طريقة اختيار رئيسه (المادة ٣٠) .

وتقرر هذه اللائحة أن تكون رئاسة المجلس مناوبة فى كل شهر للدول الأعضاء (المادة ٢١٨) . وبحسب الترتيب الأبجدى الانجليزى لأسماء الدول الأعضاء فى المجلس .

و — الأعضاء فى المجلس :

ويتولى الأمين العام للامم المتحدة تحضير جدول الأعمال المؤقت لمجلس الأمن ، ويتم اعتماد هذا الجدول من رئيس المجلس ، واذا ما أدرجت مسألة فى جدول الأعمال ، فانها تظل مقيدة فيه حتى يتم الفصل فيها ، أو يصدر قرار من المجلس بشطبها ، ولا تحذف هذه المسألة من الجدول بمجرد سحبها بواسطة الدول التى عرضتها ، اذا رأى مجلس الأمن استمرار النظر فيها (١) . وقد تأيد هذا الحكم عام ١٩٤٦ عندما طلبت ايران حذف الشكوى التى تقدمت بها الى المجلس ضد الاتحاد السوفيتى ، فلم يوافق المجلس على حذف الشكوى ، وبقيت مدرجة بجدول أعماله .

ز — لغات مجلس الأمن :

ولمجلس الأمن خمس لغات رسمية هى الصينية والانجليزية والروسية والاسبانية والفرنسية ، وله ثلاث لغات للعمل هى

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٧٩ .

الانجليزية والفرنسية والأسبانيــة ، وجلسات المجلس علنيــة الا فى الحالة التى يقرر فيها خلاف ذلك •

(٢) لجان مجلس الأمن :

تنص المــادة ٢٩ من الميثـــاق على أن لمجلس الأمن أن ينشىء من الفروع الثـانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه • واعمالا لهذه المــادة ، أنشأ المجلس نوعين من اللجــان ، الأول : لجانا دائمــة ، والثانى : لجانا مؤقتة •

أ ـ اللجــان الدائمــة :

شــكل المجلس خمس لجان دائمــة ، تتــولى دراسة المسائل وتحضيرها للعرض على المجلس وهى : لجنة نزع السلاح (١) ، ولجنة الخبراء (٢) ، لجنة قبول الأعضــاء الجدد (٣) ، لجنــة الاجراءات الجماعية (٤) ، ولجنة أركان الحرب (٥) •

---

(١) تتكون هــذه اللجنة من كافــة اعضاء مجلس الأمن ، وتختص بدراسة الاقتراحات المتعلقة بتنظيم التسليح وتخفيضه ، ووسائل الرقابة على الاسلحة الذرية ومنع استخدامها فى غير الأغراض السلمية .

(٢) تتكون من خبراء قانونيين ، وتنحصر وظيفتها فى تفســير الميثــاق وابداء الراى فى المسائل التى يحيلها اليها المجلس .

(٣) وتتكون من كل الأعضاء الدائمين فى المجلس ، وتختص بدراســة طلبات الانضمام التى تقــدم الى الامم المتحــدة ، وتقديم تقرير عنها الى المجلس • يراجع فى التفاصيل : محمــد حافظ غانم ، المنظمات الدوليــة ، ص ١٧٩ .

(٤) وتنظر فى تدابير الامن الجمــاعى التى يريد المجلس أن يطبقهــا على الدول •

(٥) تتكون هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الدول الأعضاء الدائمة فى المجلس ، ومهمة اللجنة ان تبدى الراى لمجلس الامن ، وان تساعده فى جميع المسائل المتصلة بالحاجات الحربيــة لحفظ السلم والأمن الدوليين • واستخدام القوات الموضوعة تحت تصرف المجلس وتنظيم التسليح .

ب ـ اللجـان المؤقتـة :

وهى لجان ينشئها المجلس لمهـام خاصة ، وبالتالى فهى تنتهى بانتهاء المهمة الموكلة اليهـا • ومن أمثلة هـذه اللجان لجنة الأمم المتحـدة لمراقبة الهـدنة فى فلسـطين ، مراقبى الأمـم المتحـدة فى الهند وباكستان ، وقوة الأمم المتحـدة فى الكونغو ، وفى قبرص ، وأخيرا فى الشرق الأوسط وفى منطقة القناة بالذات بمقتضى قـرار مجلس الأمن رقم ٣٤٠ •

ثالثا ـ اختصاصات مجلس الأمن :

تنبع هـذه الاختصاصات من الفكرة الرئيسية التى ذكرناها من قبل ، وهى أن مجلس الأمن يتـولى المهمـة الرئيسـية فى مسائل حفظ السلم والأمن الدوليـين • والى جانب ذلك ، فان القـرارات السياسية الهامة التى تتخذ فى نطاق الأمم المتحـدة يشترك فيهـا مجلس الأمن ، وسـوف تنقسـم اختصـاصات المجلس على ذلك الى اختصاصات تتصل بالسلم والأمن الدوليين ، واختصاصات دستورية وادارية •

(١) الاختصاصات المتصلة بالسلم والأمن الدوليين :

(أ) التسوية السـلمية للمنازعات :

تقع على مجلس الأمن المهمة الرئيسية فى مجال تسوية المنازعات بالطرق السلمية ، وقـد نظم هـذه الوظيفة الفصـل السادس من الميثاق ، وقد سبق أن شرحنا هـذه الوظيفـة تفصـيلا من قبـل ، ونكتفى هنا بذكر ضوابط توزيع الاختصاص بين مجلس الأمن والجمعية العامة ، وبتلخيص أهم أحكام الميثاق فى هذا الشأن :

المنازعات التى تعرض على المجلس :

يعرض على مجلس الأمن المنازعات الهامة ، على خلاف الجمعية

العامة التى يمكن أن تعرض عليها المنازعات الأقل أهميــة • ومعيار الأهميــة هــو خطــورة النزاع • فمجلس الأمن لا يختص أساسا الا بالمنــازعات التى من شأن استمرارهــا تعريض الســلم والأمن الدوليين للخطر (المواد ٣٣ ، ٣٤) •

أما الجمعية العــامة فان لهــا أن « تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها اليها أى عضو من أعضــاء الأمم المتحدة •• المــادة ١١ » وليس بشرط أن يكون النزاع خطرا لكى يعرض على الجمعية • ويتقيد اختصاصها هنا بالقيود المنصوص عليها فى المــادتين ١١ ، ١٢ من الميثاق •

ومع ذلك يثبت لمجلس الأمن الاختصاص بنظر المنازعات التى يرفعها اليــه الأطراف المتنازعة ، وهنــا لا يشترط صفة الخطــورة فى النزاع ، لأن المجلس يعمل فى هــذه الحالة كوسيط بين الأطــراف (راجع المــادة ٣٨) •

وقــد أعطى الميثــاق لمجلس الأمن أن يتدخل لفحص أى نزاع أو أى موقف لكى يقــرر ما اذا كان استمراره يؤدى الى تعريض السلم الدولى للخطر ، أو بعبــارة أخــرى لكى يقــرر ما اذا كان يختص بمعالجة أولا يختص •

من يعــرض المنازعات على المجلس :

١ ــ لكل دولة من أعضاء الأمم المتحــدة أن تنبــه مجلس الأمن الى أى نزاع تكون طــرفا فيه اذا كانت تقبــل مقــدما فى خصــوص هذه النزاع التزامات الحل الســلمى المنصوص عليها فى الميثــاق (المــادة ٣٥/١) •

٢ ــ ولكل دولة ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن الى أى نزاع تكون طرفا فيــه اذا كانت تقبل مقــدما فى خصوص هــذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق (المــادة ٣٥/٢) •

٣ — للأمين العام للأمم المتحدة ، وللجمعية العامة أن ينبها مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (المادتان ٩٩ ، ١١ من الميثاق) •

٤ — اذا أخفقت الدول التى يقوم بينها نزاع من شأن استمراره أن يعرض السلم أو الأمن الدولى للخطر — فى حله بالوسائل السليمة ، وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن (المادة ٣٧ من الميثاق) •

٥ — ولمجلس الأمن أن يتدخل مباشرة لفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا • (المادة ٣٤) ؛ وهو ما يسمى فى الفقه الدولى بحق الفحص •

سلطات مجلس الأمن بصدد التسوية السليمة للمنازعات :

١ — لمجلس الأمن أن يوصى الأطراف المتنازعة بما يراه ملائما من الاجراءات وطرق التسوية السلمية ، دون أن يتعرض لموضوع النزاع ويراعى فى هذا الصدد :

(أ) ما سبق للاطراف أن اتبعوه بينهم من اجراءات ، فلا يأمرهم مثلا بالتفاوض المباشر اذا كانوا قد اتخذوه وفشل بينهم ، أو تبين له مبدئيا استحالة تنفيذه • وعليه هنا أن يأمر باللجوء الى تدبير آخر كالوساطة أو التحقيق مثلا •

(ب) أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع أن يعرضوها على مجلس الأمن •

٢ — ولمجلس الأمن اذا أخفق الأطراف فى حل النزاع بوسائلهم، أن يتصدى موضوعيا للنزاع ، وأن يوصى بحل له ، كما فعل بالنسبة لمشكلة الشرق الأوسط عندما أصدر القرار رقم ٢٤٢ •

٣ — ومن المقـرر أن المجلس يقـوم بحل المنازعات عن طريق التوصية غير الملزمة ومن ثم فان توصياته بهـذا الصدد « ليست لها قوة الزامية • بل هى مجرد توجيـه أو وساطة ، ولا تلتزم الدول باتباعها (١) » • واذا كان من شأن عـدم حـل النزاع استمرار النزاع وتهـديد السلم والأمن أو الاخـلال به ، جـاز لمجلس الأمن ان يتدخل عن طريق تدابير الأمن الجماعى (٢) •

(ب) الأمن الجمـاعى :

شرحنا تفصيلا منهج الأمن الجماعى ، وقلنا ان مجلس الأمن هو المختص أساسا باتخـاذ هـذه التـدابير • ومع ذلك فقـد ذكرنا التطورات التى أدت الى صـدور قرار الاتحـاد من أجـل السلم عام ١٩٥٠ ، والذى نقـل السلطات الرئيسية لمجلس الأمن فى هـذا الصدد ، الى الجمعية العـامة • حقيقة أن الجمعية العامة تمارس اختصاصها فى مجال الأمن الجماعى عن طريق التوصية ، فى حـين أن مجلس الأمن يصدر قرارات واجبـة النفاذ فى هـذا المجال فقط ، ولكن قرار الاتحاد من أجل السلم يمكن الجمعيـة من فحص المواقف والمنازعات لتقرير ما اذا كان قـد وقـع تهديد للسلم أو اخـلال به أو كان ما وقع عملا من أعمـال العـدوان ، واتخاذ تدابير شـبه عسـكرية لمواجهتهـا ، ولقـد كان ذلك هـو الفـارق الأساسى فى الاختصاصات بين مجلس الأمن والجمعية العامة • ويعلق كلود على هـذا التطور بقوله :

« لقـد وافقت الدول الكبرى فى سان فرانسيسكو عامدة على اقرار ترتيب بمقتضـاه يكون الجهـاز الذى لا يستطيع أن يعمـل الا بالموافقة الاجماعية للدول الخمس الكبرى هو الذى له اختصاص يبيح له المبادرة فى اتخاذ عمل قسرى نيابة عن المنظمة ، وبالمضمون

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدوليـة ، ص ١٨٣ •

(٢) كلود ، النظـام الدولى والسـلام العـالمى ، المرجـع السابق ص ٢٤٥ •

الواضح ، اتفقوا على وجوب عدم محاولة المنظمة القيام بمثل هـذا العمل فى حالة انعدام الاجماع . وكان هـذا هو الاتفـاق الذى ألغته الجمعية العـامة بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٥٠ وسط احتجاجات الكتلة السوفيتية » .

(٢) الاختصاصات الادارية والدستورية :

أ ـ سلطات انتخـابية :

نلاحظ بصـدد سلطات المجلس فى اختيار أعضاء جـدد بالأمم المتحـدة ، وفى تعيين الأمين العـام للامم المتحدة ، وفى انتخـاب قضاة محكمة العـدل ، أنه يباشرها بالاشتراك مع الجمعية العـامة وهو عادة يقـدم توصـية بشأن القبـول أو الاختيار ، وتقـوم الجمعية العامة ، باتخاذ القرار . ومع ذلك فصـدور توصية ايجابيـة منـه بالقبول تعـد ضرورية ، حسبما استقر عليـه العمل فى الامم المتحدة ، وأيده فتوى محكمة العـدل الدولية بشأن قبول الأعضـاء الجدد بالأمم المتحدة .

ب ـ سلطات عقـابية :

يشترك المجلس أيضا مع الجمعية العامة فى ايقاف عضـو يكون قـد اتخذ ضده عملا من أعمال المنع أو القمع ، ويصدر هو وحـده القرار المتعلق بانهاء الايقاف وبرد حقـوق العضوية الى العضـو الموقوف (المـادة الخامسة من الميثاق) .

ويقـدم الى الجمعية العـامة توصيته بفصل العضو الذى يمعن فى انتهاك مبـادىء الميثـاق (المـادة السادسة) . هذا فضلا عن تدابير الأمن الجماعى التى يملك أن يصـدرها ضـد أعضاء الأمم المتحدة . والتى تدخل فى اختصاصه المتصل بالسلم والأمن الدوليين كما وضـحنا سلفا .

جـ ـ سلطات دستورية :

يحدد مجلس الأمن بالاشتراك مع الجمعية العامة الشروط التى يجوز ـ وفقا لها ـ للدولة التى ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنضم الى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية (المادة ٩٣) ، كما أنه يوافق على عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لاعادة النظر فى ميثاق الأمم المتحدة (المادة ١٠٩) •

ومن الاختصاصات الهامة لمجلس الأمن كذلك ما قررته المادة ٩٤ من الميثاق من سلطته فى أن يقدم توصياته ، أو يصدر قراراته بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية اذا امتنع أحد المتقاضين عن القيام بما يفرضه عليه حكم المحكمة •

ومجلس الأمن هو المسئول عن تطبيق نظام الوصاية بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية (المادة ٨٣ من الميثاق) ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها ، وهو يستعين بمجلس الوصاية فى مباشرة ما كان من وظائف الأمم المتحدة فى نظام الوصاية خاصا بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية للمواقع الاستراتيجية •

ويجوز للمجلس أن يطلب معلومات وايضاحات من المجلس الاقتصادى والاجتماعى وعلى الأخير أن يعاونه متى طلب اليه ذلك المادة « ٦٥ من الميثاق » •

ومن الاختصاصات التى يمارسها المجلس ، حقه فى دعوة الجمعية العامة لدورة غير عادية طبقا للمادة ٢٠ من الميثاق أو الى دورة طارئة مستعجلة خلال ٢٤ ساعة وذلك طبقا لقرار الاتحاد من أجل السلم الذى أصدرته الجمعية العامة عام ١٩٥٠ •

المبحث الثـالث

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

أولا — سابقـة عصبة الأمم :

لم يهتم واضعو عهد عصبة الأمم اهتماما كبيرا بالنشاط الوظيفى، واستغرقتهم أساسا المشاكل السياسية ، لذا نرى الاشارات الى هذا المنهج سواء فى العهـد أم النصـوص ، مختصرة ، كما أنه لم ينشأ جهاز متخصص يتولى هذه المهـام فى العصبة .

ومع ذلك فلقد اضطر العمـل الدولى ، العصبة ، أن تدخل فى المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالتدريج . ففى البـداية ، وبعـد مؤتمر عقـد فى لنـدن عام ١٩٢٠ ، أنشئت مجموعة من اللجـان ذات الطابع الاسـتشارى ألحقت بمجلس العصـبة . ولقـد كانت أهم لجان تأسست هى اللجنـة الاستشـارية الاقتصـادية ، واللجنـة الاستشارية المـالية ، ووجـدت أيضا مجموعة من لجـان الخبـراء الاستشارية كلجنة التنسـيق ، ولجنـة الاحصاء ، ولجنـة عقـود القـرض الدوليـة(١) .

وقاد سـياق الأحداث ، عصبة الأمم الى مزيد من التدخل فى هذا الحقل الدولى الجديد وبدأت العصبة تدعو الى عقد مؤتمرات تناقش المشاكل الاقتصـادية والاجتمـاعية مثـل مؤتمـر النقـد العـالمى عام ١٩٣٣ ، والمؤتمر الاقتصـادى العـالمى ، وقـد نتج عن هـذه المؤتمـرات نشأة عـدة منظمات متخصصة ، كمنظمة الاتصـالات والنقل الدوليـة ، وبنك التسويات الدوليـة ، وغيرها . وبالتـدريج صار النشاط الاقتصادى والاجتماعى أشـد تأثيرا فى نطـاق العصبة عن النشاط السياسى .

---

(١) يراجع كوليارد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٥٨ ، بويت ، المنظمات الدوليـة ص ٥٢ .

ولقد دعا ذلك العصبة الى أن تشكل لجنة خاصة لدراسة هـذه الظـاهـرة ، وهى تلـك اللجنـة التى عرفت بلجنـة بـروس Bruce Committe • ولقد قدمت اللجنـة تقـريرا بهـذا الشـأن أوصت فيه بزيادة الأنشطة ، وبتكوين لجنـة خاصـة مستقلة يعهـد اليها بالمسئوليات الأساسية فى هذا الحقل من النشاط الدولى •

على أن هـذا التقرير جاء متأخرا جـدا ، فلم يؤثر فى التطـور اللاحق للعصبة ، وان أسـهم اسهاما بالغ الأهمية فى صـياغة ميثاق الأمم المتحـدة[1] • ذلك أن التجربة الواضـحة للعصـبة اظهـرت النجاح الكبير الذى أظهرته وكالاتهـا المتخصصة ، والذى عـوض فشلها الواضح فى معالجة المشاكل السياسية ، وقـد كان هـذا هو الدافع الى بذل الاهتمام الكبير فى سان فرانسيسكو للمنهج الوظيفى، ولتخصيص مجلس يقـوم على الشـئون الاقتصادية والاجتماعيـة التى أضطلعت بهـا المنظمة الدوليـة ، وهو المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ، وذلك فضـلا عن اعادة تنظيم المنظمات المتخصصـة وانشاء أنواع جـديدة منها ، وربطها بالهيـئة عن طريق هذا الجهـاز المتخصـص •

ثانيا ـ طبيعة المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

توجد عـدة اعتبارات تتصـل ببيان الطبيعة القانونية للمجلس الاقتصـادى والاجتماعى :

أولها : ان المجلس عهـد اليـه القيـام بأغراض الأمم المتحدة فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية أو الوظيفية • وهـذه المسائل تدخل فى نطـاق الاختصاص الداخلى للدول ، لـذا فلقـد خشى أن يعتـدى المجلس بتدخله فى هـذه الميـادين على سـيادة الدول ،

---

(١) بويت ، المنظمات الدوليـة ، ص ٥٢ ، كلود ، النظـام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥٢١ •

ولهـذا نبهت اللجنة المختصة بمؤتمر سان فرانسيسكو الى أهميـة التطبيق العـام للمـادة ٢٠/٧ التى تحظـر التدخـل فى الشئون الداخلية للدول ، واعترفت بأنه لا يوجد فى الفصلين التاسع والعـاشر ما يسوغ للأمم المتحدة أن تخـرق هـذا المبـدأ لذا « فان تطبيـق هذه الأهـداف لا ينبغى أن يخرج عن هذا الحـد » ، وقـد أملى ذلك على مؤتمر سـان فرانسيسكو أن يخرج لنـا بجهـاز للتوصية فقط ، سـواء وجه التوصية الى الدول ، أو الجمعية العـامة أو الى الوكالات المتخصصة « المواد من ٥٨ الى ٦٢ من الميثاق » ، ولايتمتع المجلس بأية سلطات تنفيذية .

والاعتبار الثانى ينتج عن الوضع الخاص بعـدم اعتبار المجلس من الأجهزة المستقلة تماما ، بل ان الميثاق قـد نص صراحة على أن تحقيق أهـداف النظام الوظيفى للأمم المتحـدة « يقع على عـاتق الجمعية العامة ، كما يقع على المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت اشراف الجمعية العـامة » . وهكذا نجد المجلس فى وضـع تبعيـة مباشرة للجمعية العامة وهى تشترك معه تأدية البرامج الوظيفيـة .

والاعتبـار الثالث الذى يحيط بطبيعة المجلس ، هو أن المنـاشط الوظيفية تقـوم بها أسـاسا الوكالات المتخصصة ، وهى متنـوعة وكثيرة الآن . وينص الميثاق على الوصـل بينها وبين الأمم المتحـدة عن طـريق المجلس ، فان المجلس ينسـق بين أعمـال الوكالات ، ويتطلب منـه هذا التنسـيق أن يسـد أوجه النقص فى أعمالها . لذا نجـده يعمل بنفسـه فى النطـاق الذى لا توجـد فيـه وكالة متخصصة ، أو يحتاج الى جهـد اضافى(١) .

ونخلص من ذلك الى أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى جهـاز للتوصية فقط ، وتابع للجمعية العامة ، ويقوم بمهمة « تنسيقية » بين أنشطة الوكالات المختصة أساسا .

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٥٦ .

ثالثا : وظائف وسلطات المجلس :

يعمل المجلس — معاونا للجمعية العامة — فى العمل على تشجيع التعاون بين الدول فى المجالات غير السياسية ، ويشمل ذلك مجالات الاقتصاد والثقافة والاجتماع والعلاقات الانسانية على وجه العموم ، والعمل على أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا • بلا تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين (المادة ٣/١ ، والمادة ٥٥) •

ويمارس المجلس عمله بوسيلة من الوسائل الآتية :

١ — الدراسات :

من الوسائل الأساسية التى يمارس بها المجلس وظائفه ، اعداد الدراسات المختلفة حول المشاكل التى يعالجها . وذلك بالنظر الى تعقد هذه المشاكل وحاجاتها الى البحوث التى توضح أبعادها [1] • وقد تفيد هذه الدراسات الدول الأعضاء وتدفعها الى اتخاذ تدابير معينة ، وقد تفيد المجلس أو الجمعية فى اصدار توصيات على أساسها — هذا وتتراوح هذه الدراسات بين مسائل عامة ، كالدراسة التى أعدها المجلس عن تطور الدول النامية أو عن مسائل أقل عمومية من ذلك ، كالدراسات التى أعدها المجلس عن الظرف الاقتصادية لدول الشرق الأوسط • وتوجه طلبات اجراء الدراسة الى السكرتير العام للأمم المتحدة ، أو للجان الاقتصادية والاقليمية للمجلس أو الى لجان الخبراء أو الى الوكالات المتخصصة •

٢ — التوصيات :

ذكرنا أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى هو جهاز للتوصية

---

(١) نصت المادة ٦٢ على أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها ، كما أن له أن يوجه الى مثل تلك الدراسات والى وضع مثل تلك التقارير •

بشكل رئيسى • لذا فقد نص الميثاق صراحة على أن من اختصاصات المجلس « أن يقدم توصياته فى أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العامة والى أعضاء الأمم المتحدة ، والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن » (٦٢/١) (١) •

٣ — اعداد مشروعات الاتفاقيات فى المسائل التى تدخل فى اختصاصاته :

نص ميثاق الأمم المتحدة على أن للمجلس أن يعد مشروعات الاتفاقيات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل فى دائرة اختصاصه • وتطبيقا لذلك أعد المجلس اتفاقية لمنع ابادة الجنس والعقاب عليها ، عرضها على الجمعية العامة فوافقت عليها ، ودعت الدول الى التصديق عليها • وقد يحتاج مشروع الاتفاقية الى مناقشات أكثر تفصيلا ، فيعرض على مؤتمر دولى تناقشه الدول فيه • والمثال على ذلك هو المشروع الذى وضعه المجلس عن الوضع القانونى لعديمى الجنسية ، فقد أحيل الى مؤتمر دولى عام ١٩٥٤ •

٤ — الدعوة الى مؤتمرات :

نص الميثاق على أن للمجلس « أن يدعو الى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاصه ، وفقا للقواعد التى تضعها الأمم المتحدة » • وتبدو أهمية هذه الوسيلة اذا لم يكن أحد أجهزة الأمم المتحدة يمكنه أن يصدر القرار فى المسألة المقترحة من المجلس ولا يلزم أن يكون المؤتمر عالميا ، بل يكفى أن يكون اقليميا • بل لا يلزم أن تكون المؤتمرات التى يدعو اليها المجلس مؤتمرات دول ، بل يمكن أن تكون مؤتمرات علمية تضم

---

(١) قدم المجلس توصياته الى الدول الأعضاء بمقتضى قراره رقم ٣٦٨ يدعوهم فيه الى تمويل برامج التنمية فى الدول النامية •

طائفة من العلماء على أساس شخصى ، وذلك مثل مؤتمر السكان العالمى الذى عقد عام ١٩٥٤ ، ومؤتمر الأمم المتحدة لحماية الموارد واستغلالها عام ١٩٤٩ (١) •

٥ ـ مساعدة أجهزة الأمم المتحدة الأخرى فى القيام بعملها :

يعمل المجلس كجهاز مساعدة لكل من الجمعية العامة للأمم المتحدة ولمجلس الأمن ، والدول الأعضاء ، فبالنسبة للجمعية العامة تنص المادة ١/٦٦ على أنه « يقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى تنفيذ توصيات الجمعية العامة بالوظائف التى تدخل فى اختصاصه » ، كما تقرر فى فقرتها الثالثة أن المجلس يقوم بالوظائف التى قد تعهد بها اليه الجمعية العامة » •

وبالنسبة لمجلس الأمن تنص المادة ٦٥ على أنه « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات وعليه أن يعاونه متى طلب اليه ذلك » •

أما بالنسبة للدول الأعضاء فتنص الفقرة الثانية من المادة ٦٦ على أن المجلس « له ـ بعد موافقة الجمعية العامة ـ أن يقوم بالخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة ، أو الوكالات المتخصصة متى طلب اليه ذلك » •

وهنا نجد حقل النشاط الخصب للمجلس ، والذى تزايد فى السنوات الأخيرة بعد الاهتمام الكبير الذى أولته الدول للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية • وقد توجه نشاطه بهذا الصدد الى ثلاثة ميادين رئيسية :

الميدان الأول : هو ميدان المعونات الفنية والمالية التى يقدمها رأسا الى الدول الأعضاء ، عن طريق برامج ينظمها •

---

(١) راجع بويت ، المنظمات الدولية ، ص ٥٨ ، ومحمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ٣٠٤ •

والميدان الثانى : هو ميدان المساعدة الفنية الموسع
Expanded programme of Technical Assistance (EPTA)
والذى يضطلع به المجلس بالاشتراك مع عشر منظمات •

والميدان الثالث : هو انشاء المجلس لصندوق خاص عام ١٩٥٨ قام على أساس المساهمة الاختيارية من الدول لمساعدة الدول النامية•

ومع ذلك فلقد أدمج هذا الصندوق فى البرنامج الموسع للتنمية عام ١٩٧٠(١) ، وأصبح يطلق على الاثنين معا برنامج الأمم المتحدة للتنمية (٢) U N D P •

٦ — وأخيرا يقوم المجلس بالتنسيق بين أنشطة الوكالات المتخصصة وهى من أهم الوظائف التى يمارسها وسوف نفرد لها الفقرات التالية •

رابعا : علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالوكالات المتخصصة :

ذكرنا أن من أهم معالم نظام الأمم المتحدة ، أنه اهتم بإقامة منظمات مستقلة تؤدى المهام غير السياسية أو الاقتصادية والاجتماعية فى النطاق الدولى ، مع الاهتمام فى نفس الوقت بالوصل بينها وبين الأمم المتحدة • ولقد سبق أن تعرضنا لهذه المشكلة فى النظرية العامة للمنظمات الدولية ، وقلنا أن النظام الدولى الجديد ، يعترف بأسرة دولية للمنظمات ، هى أسرة الأمم المتحدة ويتطلب أن ينسق العمل بينهما ، بما يسد الثغرات التى تنتج من هذا النشاط « التنسيق الايجابى » ، وبما يمنع الازدواج فيه « التنسيق السلبى » •

---

(١) يراجع قرار الجمعية العامة رقم ٢٠٢٩ والصادر فى الدورة العشرين •

(٢) United Nations Development programme.

(٣) راجع ما سبق ص

١ ــ المنظمات التى ينسق المجلس بين أنشطتها :

على أن المنظمات التى يتم التنسيق بينها هى « الوكالات •• التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، والتى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون •• » •

وعلى ذلك فالوكالات المحدودة الأهمية لا يربط بينها وبين الأمم المتحدة ، ولا تثور بالنسبة لها مشكلة التنسيق ، كذلك لا ينم التنسيق بين أنشطة فروع الأمم المتحدة المتخصصة ، اذ التنسيق لا يتم الا بين منظمات دولية بالمعنى الصحيح ، ولا يؤثر فى شخصية هذه المنظمات قبولها التعاون مع الأمم المتحدة ، وذلك لأن هذه اللجان الفرعية تخضع فى نشاطها للجهاز الرئيسى الذى أقامها ؛ وتقتصر مهمتها عادة على تقديم توصيات له ، لذا لا تثور بالنسبة لها مشكلة التنسيق[1]•

٢ ــ وسائل التنسيق :

درسنا هذه الوسائل فى النظرية العامة ، وسنرى الآن كيف طبقها ميثاق الأمم المتحدة •

---

(١) يمكن التفرقة بين الوكالات المتخصصة ولجان الأمم المتحدة الأخرى ، على أساس الأداة القانونية التى أنشأت الجهاز ، فاذا كانت اتفاقا ، كان الجهاز وكالة دولية متخصصة ، وان كان قرارا لجهاز من الأجهزة الأخرى . كان جهازا فرعيا ، أيا كانت درجة التميز والاستقلال الممنوحة له (راجع سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية المرجع السابق ص ٢٣١١) • ومن أمثلة الأجهزة التى يقع الخلط دائما بينها وبين الوكالات المتخصصة ، صندوق الأمم المتحدة للطفولة ، مكتب مندوب الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين ، وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين بالشرق الأدنى •

١ ــ الاتفـــاقات :

أشارت الى هذه الوســيلة المــادة ٦٣ من الميثاق عندما ذكــرت أنه « للمجلس الاقتصــادى والاجتماعى أن يضـــع اتفاقات مع أىّ وكالة من الوكالات المشــار اليهــا فى المــادة الســابعة والخمسين وأن يحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها (١) •

٢ ــ التشـــاور :

نصت الفقرة الثانية من المــادة ٦٣ على هــذه الوسيلة عنــدما ذكرت أن للمجلس الاقتصادى أن ينســق وجــوه نشــاط الوكالات المتخصصة بطريق التشــاور معها •

٣ ــ التوصــية :

نصت المــادة الثامنة والخمسون من الميثــاق على أن « تقــوم الهيئة بتوصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها » كمــا ذكرت المــادة الثانية والستون أن المجلس يقـــوم بدراسات ويضع تقــارير عن المسائل الدوليــة فى أمــور الاقتصاد والاجتماع •• الخ ، وله أن يقــدم توصــياته فى أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العــامة ، والى أعضــاء الأمم المتحــدة ، والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن •

٤ ــ التقــارير :

من أهم أساليب الاتصال والتنسيق وعلى هــذا الأسلوب تنص المــادة ٦٤ على أنه « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخــذ الخطــوات المناســبة للحصــول بانتظام على تقــارير من الوكــالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ، ومع الوكــالات

(١) يراجع القسم الأول من هــذا المؤلف ، الباب الثانى •

المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه » .

٥ — الاجتماعات المتبادلة :

للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يعمل على اشراك مندوبى الوكالات المتخصصة فى مداولاته أو فى مداولات اللجان التى ينشأها دون أن يكون لهم حق التصويت ، كما أن له أن يعمل على اشراك مندوبيه فى مداولات الوكالات المتخصصة .

٦ — التنسيق المالى :

تتدخل الأمم المتحدة ممثلة فى جمعيتها العمومية ، وعن طريق المجلس الاقتصادى ، فى ميزانيات الوكالات المتخصصة ، ولها اختصاص واضح فى هذا الشأن نصت عليه المادة ١٧ بقولها « تنظر الجمعية العامة فى أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار اليها فى المادة ٥٧ وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الادارية لتلك الوكالات لكى تقدم لها توصياتها » .

وتحتفظ الوكالات المتخصصة — رغم الصلات بينها وبين الأمم المتحدة — باستقلالها تجاهها ، باعتبارها هيئة مستقلة وذات سيادة ، الا أن اعتبارات السلم والأمن الدوليين عندما تتطلب خضوع الدول الأعضاء ، والوكالات لأوامر الأمم المتحدة عندما تتخذ تدابير أمن جماعى ضد دولة ما ، فان الوكالات تلتزم بها ، وعلى ذلك نصت المادة ٤٨ من الميثاق عندما ذكرت أن أعضاء الأمم المتحدة يقومون بالأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات المتخصصة(١) .

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ص ٣٧٠ .

علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالمنظمات غير الحكومية :

ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن هيئات غير حكومية تعمل فى المجال الدولى ، وأن هذه الهيئات تعتبر البذور الأولى لقيام المنظمات المتخصصة • ولما كانت هذه الهيئات تعمل فى حقول خدمة دولية ، فقد اقتضى ذلك أن تكون هناك علاقة بينها وبين المجلس الاقتصادى والاجتماعى • وتطبيقا لذلك نجد نص المادة ٧١ يعطى للمجلس الحق فى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه • وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما قد يجريها اذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذى الشأن •

وقد قام المجلس بتقسيم هذه الهيئات الخاصة الى ثلاث مجموعات: تتضمن المجموعة (أ) المنظمات التى لها مصلحة رئيسية فى معظم الأنشطة التى يقوم بها المجلس • أما المجموعة (ب) فهى تتضمن الهيئات التى لها اهتمام ببعض أوجه نشاط المجلس • أما المجموعة (ج) فهى تلك الهيئات التى تستطيع عن طريق التشاور المسبق مع المجلس أن تؤدى مساهمة ذات قيمة فى أعماله •

ونلاحظ أن الفارق واضح بين صلة المجلس الاقتصادى بهذه الهيئات وصلته بالمنظمات الدولية الحكومية ، فكل ما ينص عليه الميثاق بهذا الصدد ، هو جواز التشاور مع هذه الهيئات ولا يمكن أن نشبه المساهمة بالتشاور(١) •

---

(1) Wessberg, The International Status of the U. N. 1961 p. 158.

الصـــلة مع المنظمات الاقليمية :

لا يمكن القول بقيام علاقات رسمية بين المجلس وبين المنظمات الاقليمية ، تقارن بتلك التى وجدت بين المجلس والوكالات المتخصصة. ومع ذلك فقد وجدنا أن كلا من المجلس والجمعية العامة قـــد دعا فى كثير من المناسبات مراقبين من الدول العربية ، ومن منظمة الدول الأمريكية لحضور اجتماعاتهما . كما نجد بعض الصلات غير الرسمية بين المجلس وبين بعض المنظمـات الاقتصادية الاقليميـــة ، كمجلس أوروبا ، وذلـــك عن طـــريق تبـــادل الممثلين والوثائق والاستشارات والمعـــلومات [1] .

الاجراءات فى نطـــاق المجلس :

١ ـــ اجتماعات المجلس :

يضع المجلس الاقتصادى والاجتماعى لائحة اجراءاته ومنهـــا طريقة اختيار رئيسه (المـــادة ٧٢/ فقرة ١) . وقد نص الميثاق على أن المجلس يجتمع كلما دعت الحاجة الى ذلك وفقا للائحة التى يسنها. ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه (٧٢/٢) .

وقد وضع المجلس لائحة تفصيلية بالاجراءات التى تتبع أمامه . وتقضى هذه اللائحة بأن المجلس يجتمع مرتين فى العـــام ، على أن يحدد كل اجتماع موعد الاجتماع التالى له ، بشرط أن يكون أحدهما قبـــل الأسبوع الأول من أبريل ، والثانى قبـــل اجتماعات الدورة العادية للجمعية العامة . وتستمر كل دورة قرابة شهر .

ويجوز أن يجتمع المجلس فى دورة غير عاديه بنـــاء على قـــرار يصدره بذلك اذا ما طلب هذا الاجتماع أغلبيـــة الأعضاء أو الجمعيـــة

---

(١) بويت ، المنظمات الدوليـــة ، المرجع السابق ص ٤٥ .

العامة أو مجلس الأمن (المـادتان ٢ ، ٣ من اللائحة الداخلية) . ويمكن أيضا عقد دورة غير عادية للمجلس اذا ما طلبها مجلس الوصاية أو أحد أعضاء الأمم المتحـدة أو وكالة متخصصة ، ووافق على ذلك رئيس المجلس ونائباه (١) ، أما اذا لم يوافق رئيس المجلس ونائبـاه فى الأربعة الأيام التالية لتقـديم الطلب ، التزم الرئيس أن يعرض الأمر على أعضاء المجلس ، فاذا وافقت عليه الأغلبية خلال ثمانيـة أيام ، دعا الرئيس المجلس الى عقد الدورة غير العادية فى الموعد الذى يحدده ، بشرط أن يتم الاجتماع خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم طلب عقد الدورة (المـادة ٤ من اللائحة الداخلية للمجلس) .

ولرئيس المجلس بموافقة نائبيه ، أن يدعو المجلس الى دورة غير عادية فى الموعد الذى يحدده (المـادة ٤ من اللائحة الداخلية) .

والأصل أن ينعقد المجلس فى مقر الأمم المتحدة ، ولكن لا يوجد ما يمنع من انعقاده فى أى مكان آخر اذا ما قرر المجلس ذلك أو طلبه أغلبية الأعضاء (٢) .

وبالنسبة لاعداد جـدول الأعمال ، نجد أن الأمين العام للامم المتحدة هو الذى يتولى اعداد جدول الأعمال المؤقت حيث يعرضـه بعد ذلك على المجلس لاقراره .

وتقضى اللائحـة بأن المجلس ينتخب سنويا فى بداية أول دور من أدوار انعقاده رئيسا له ، وثلاثة نواب للرئيس ، وتتناوب كل من دول أفريقيا ، وأمريكا اللاتينية ، وآسيا وأوروبا الغربيـة ، ودول شرق أوروبا رئاسة المجلس دوريا ، وبأن يراعى فى انتخـاب نواب الرئيس ، التوزيع الجغرافى العـادل ، وبألا تجمع أى مجموعة بين الرئاسة وأحد منصب نواب الرئيس (٣) .

---

(١) راجع فى التفاصيل ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٣٣٦ .

(٢) المـادة السادسة من اللائحة الداخلية .

(٣) تراجع المواد من ٢٠ — ٢٥ من اللائحة الداخلية للمجلس ، وقرار المجلس الاقتصـادى والاجتماعى رقـم ١١٩٣ الصـادر من المجلس فى ٢٠ ديسمبر عام ١٩٦٦ .

ويختص رئيس المجلس بفتح الجلسات وتنظيمها وانهائها وادارة المناقشات ، وأخذ الأصوات على القرارات ، واعلانها ... الخ .

وتسرى على الاجراءات المتبعـة فى هـذه المسائل نفس الأحكام المقررة بالنسبة للجمعية العـامة .

٢ ـ لجـان المجلس :

يصرف المجلس شئونه عن طـريق مجموعة من اللجان يمكن أن نقسمها الى ثلاثة أنواع : لجان اقتصادية اقليمية ولجان أساسـية ، ولجـان فرعية .

(أ) اللجان الاقتصادية الاقليمية :

نظرا لاختلاف المشاكل الاقتصادية بحسب المناطق الجغرافية التى توجد فيها ، فقد رأى المجلس أن ينشىء أربع لجان اقتصادية اقليمية هى اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، اللجنـة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى ، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ، اللجنة الاقتصـادية لأفريقيـا .

وتضم كل لجنة من هذه اللجان ممثلين من المنـاطق المنتمية لهـا أو من الدول الأعضاء التى لها مصالح خاصة فى المناطق الجغرافيـة المعنيـة .

(ب) اللجان الأساسية للمجلس :

لجنـة الاحصاء :

وهى تقوم بدراسة وسائل تنمية الاحصاءات القومية ومحاولة توحيد مصطلحاتها وأساليبها حتى تسـهل عمليـة مقارنة الأرقام فى الاحصاءات التى تقوم بها الدول المختلفة .

لجنـــة السكان :

وهى تقوم بدراسة الوسائل المختلفة لحل مشاكل السكان وتعمل على تعزيز التفاهم الدولى بشـــأن الاتجاهات الخاصـــة بالســـكان والعوامل المختلفة التى تؤثر فى الســـياسات القوميـــة بشأن هـــذه المشـــكلة •

لجنة التنمية الاجتماعيـــة :

وتختص هذه اللجنة ببحث سياسات التنمية الاجتماعية فى الدول المختلفة ، ودراسة الأساليب الكفيـــلة بتعزيز التقـــدم الاجتماعى ، وتحسين تفكير الانسان •

لجنـــة مركز المرأة :

تعمل هذه اللجـــنة على تعزيز المساواة بين الرجل والمـــرأة فى مختلف مجالات الحياة ، وازالة كل أنواع القيود التى تعوق تقـــدم المرأة ، وقد أعدت عدة مشروعات قرارات بهـــذا الشأن ، واتفاقيـــة دولية كذلك •

لجنة حقوق الانســـان :

وهى من أنشط لجان المجلس ، ووظيفتها تعزيز الاعتراف بحقوق الانسان ، وبحث طريقة حمايتها فى المجال الدولى • هذا وقد أعدت اللجنة مشروع الاعلان العالمى لحقوق الانسان ، ومشروعى العهدين الدوليين بشأن حقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعية ، وحقـــوقه السياسية والمدنية •

لجنـــة المخدرات :

وتعمل هـــذه اللجنة على مكافحة المخدرات والتأكد من أن الدول تعمل اللازم لمنع تسربها الضار للانسان •

لجنة التجـارة الدولية :

وتتولى دراسة التطـورات التجارية الدوليـة ، والوسائل التى يمكن اتباعها للحد من تقلبات أسعار السلع بما يضر بالدول ، وخاصة الدول الناميـة (1) •

اللجـان الفرعية للمجلس :

يمكن تقسيم هـذه اللجان الى قسمين : لجـان اجرائية ، ولجان موضـوعية :

لجـان اجرائية دائمـة :

كلجنة التفاوض مع الوكالات المتخصصة ، ولجنة التفاوض مع المنظمات غير الحكومية ، ولجنة التحضير للمؤتمرات ، لجنة التنسيق بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة •

اللجان الموضوعية الدائمـة :

١ ــ لجنة المعونة الفنيـة :

تقوم هذه اللجنة باستعراض برامج المعونة الفنية التى تقدمهـا الأمم المتحدة للدول النامية ، ومن المفروض الحصول على موافقة تلك اللجنة قبل تنفيذ برامج المعونة الفنية للدول النامية والمناطق المتخلفة •

٢ ــ لجنـة التنمية الصناعية :

تقوم هذه اللجنة بتقديم مشورتها بالنسبة للوسائل التى يمكن عن طريقها توسيع مجالات الصناعة فى الدول النامية •

---

(١) تراجع تفصـيلات أخـرى بمؤلفة الدكتـور محمـد حافظ غانم المنظمات الدولية ص ٢٠٢ وما بعـدها .

٣ ـ لجنة الاسكان والبناء :

ووظيفة هذه اللجنة ، أن تعطى مشورتها بشأن أحسن أو أحدث طرق البناء وتوفير السكن للملايين فى البلاد النامية •

٤ ـ اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا :

ووظيفتها البحث فيما يمكن أن يقدمه البحث العلمى والتقدم التكولوجى فى برامج التنمية التى تتم فى البلاد النامية •

٥ ـ لجنة التمييز العنصرى وحماية الأقليات :

وهى لجنة منبثقة من لجنة حقوق الانسان وتعمل تحت اشرافها •

وتوجد أيضا لجان لمنع الجريمة ، ولجنة للموارد الطبيعية ، ولجنة لتخطيط التنمية •

المبحث الرابع

مجلس الوصاية

أولا : طبيعة المجلس ووظيفته الأساسية :

تختلف طبيعة هذا المجلس عن المجالس السابقة من أكثر من وجه : فالمجالس السابقة تقوم بأعمال ذات صفة دائمة ، وتشكل ركنا أساسيا فى بناء الأمم المتحدة ، بينما نجد هذا المجلس ذا صفة مؤقتة ، اذ وكل اليه أمر الاشراف على ادارة الدول الاستعمارية لبعض الأقاليم المستعمرة ، ولما كان الاستعمار قد ألغى ـ على الأقل من الوجهة الرسمية بصدور ميثاق الأمم المتحدة ـ فان المهمة التى يقوم بها المجلس بطبيعتها مؤقتة ، تنتهى باستقلال الدول الخاضعة للوصاية• ومن ناحية ثانية نجد أن مهمة الوصاية ـ ولو أنها تدخل فى دائرة المنهج الوظيفى ، وبالتالى تدخل فى جملتها فى نطاق عمل المجلس

الاقتصـــادى والاجتماعى ـ الا أنها تتميز بتوجهها الى قطـــاع من الأقاليم الدوليـــة حرمت من أبسط حقوقها الدولية • وقاست الكثير من الظلم الاستعمارى ، ومن ثم تحتاج الى اهتمام ومجهود أكبر . تحتاج الى تخصيص هيئة معينة لتولى المهـــام الوظيفية فيها ، وهـــذا هو الوضع بالنسبة لمجلس الوصاية • ولعل ذلك هو ما يفسر الارتباط الواضح بين مجلس الوصاية ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى •

وقد بينت المـــادة ٧٦ تفصيل المهمة الأساسية لنظام الوصاية بنصها على أن الأهداف الأساسية لنظام الوصاية طبقا لمقاصد الأمم المتحدة المبينة فى المـــادة الأولى من هذا الميثاق هى :

(أ) توطيد السلم والأمن الدوليين •

(ب) العمل على ترقية أهالى الأقاليم المشمولة بالوصاية فى أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم واطراد تقدمهـــا نحو الحـــكم الذاتى والاســـتقلال حسبما يلائم الظروف الخاصـــة لكل اقليـــم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هـــذه الشعوب التى تعرب عنها بملء حريتها وطبقا لمـــا قد ينص عليه فى شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية •

(جـ) التشجيع على احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولاتفريق بين الرجال والنساء والتشجيع على ادراك ما بين شـــعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض •

(د) كفالة المساواة فى المعاملة فى الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وأهاليها والمساواة بين هؤلاء الأهالى أيضا فيما يتعلق باجراء القضـــاة وذلك مع عدم الاخلال بتحقيق الأغراض المتقـــدمة ومع مراعاة أحكام المـــادة ٨٠ •

ثانيا : سلطات مجلس الوصاية ووسائل ممارسته لاختصاصاته :

يشــبه وضــع مجلس الوصاية ، وضــع المجلس الاقتصــادى والاجتماعى من حيث انه لا يمارس وظيفته مستقلا ، وانما يخضــع فى ممارستها لاشراف الجمعية العامة أو مجلس الأمن بالنسبة للمناطق الاستراتيجية (المــادتان ٨٣ ، ٨٥) من الميثاق •

أما عن أساليب ممارسة المجلس وظائفه ، فانه يمكننا أن نجملها فى المسائل الآتية :

١ ــ يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية • وتقدم السلطة القائمــة بالادارة فى كل اقليم مشــمول بالوصاية داخل اختصاص الجمعية العــامة تقريرا ســنويا الجمعية المذكورة موضوعا على أساس هــذه الأسئلة (المــادة ٨٨) وأعطى الميثــاق لمجلس الوصاية فى الفقرة (أ) اختصاص النظر فى هــــذه التقــارير • ونرى أن للمجلس بنــاء على هــذا الاختصاص أن يعقب على أسلوب هــذه الادارة • وأن يقــدم ملحوظاته عنها الى هـــذه الســلطة •

٢ ــ يقوم المجلس كذلك بقبول العرائض من الأشخاص والهيئات الموجودة بداخل الاقليم المشمول بالوصاية • ويقوم بفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧ فقرة ١) •

٣ ــ ينظم المجلس زيارات دورية للاقليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧/٢) •

هذا ويقوم مجلس الوصاية بتضمين نتائج أعماله فى تقريره السنوى الذى يقدمه الىالجمعية العــامة ، وله أن يوصى ــ بحســب ما يراه ملائما ــ ســواء الجمعيــة العامة أو مجلس الأمن أوالدول الأعضــاء باتخاذ تدابير تتصل بمهمته •

ومع ذلك فمن المسلم به أن قرارات المجلس غير ملزمة • وكذلك توصيات الجمعية العامة بصدد نظام الوصاية تعد غير ملزمة • أما مجلس الأمن فانه يمكنه أن يصدر قرارات ملزمة بالنسبة للمناطق الاستراتيجية التى يتولى الاشراف عليها (١) •

ومع ذلك ينبغى أن نذكر أن الاتجاه العملى للمجلس قد نحا نحو اعتبار وظيفته ايجابية ، تعطى للسلطات المعنية بالادارة ، المقترحات البناءة ، وليس مجرد استطلاع أو نقد الأعمال التى تتم فى الأقاليم الخاضعة له •

ومما جرى عليه العمل أن التقارير التى تضعها الدول المسئوله عن ادارة الأقاليم ، تعرض بواسطة السكرتير العام على كل أعضاء المجلس ، وعندما يقوم المجلس بفحصها ، يحضر ممثل للدولة التى تدير الاقليم ويعطى تعليقا شفويا وكتابيا فى العادة سابق على مناقشة التقرير ، ويجيب على أية أسئلة توجه اليه • وعلى أساس هذا التقرير ، والمناقشة التى تتم له يعد المجلس تقريره الى الجمعية العامة أو الى مجلس الأمن عن كل اقليم من الأقاليم الخاضعة للوصاية ، ويحتوى هذا التقرير أيضا على أية توصيات يرى المجلس أن يوجهها الى مجلس الأمن أو الى الجمعية العامة •

ومما جرى عليه العمل أيضا فى المجلس ، أنه لا يتطلب فى ممارسته لاختصاصه بقبول العرائض وفحصها ، أن تتقدم من السلطة القائمة بالادارة ، على نحو ما كان يسير عليه العمل فى عهد العصبة ، وانما يتقبلها مباشرة من مجلس الأمن أومن الجمعية العامة ، أو حتى من البعثات التى تزور هذه المناطق ، ويرسلها الى السلطات المسئولة عن

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٤ •

الادارة لتتولى التعليق عليها ، ولا يبحث المجلس فى مصدر هـذه العرائض فهو يقبلها حتى لو كانت مقدمة من أشخاص غير مقيمين فى الاقليم الموضوع تحت الوصاية • ويستطيع المجلس — بناء على هذه العرائض — أن يرسل بعثات لاستطلاع الرأى ثم يرفض [1] أو يقبل الشكوى ، وفى الحالة الأخيرة يستطيع أن يوصى بما يراه •

ثالثا — الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية :

وضع ميثاق الأمم المتحدة نظام الوصاية لادارة طائفة معينة من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى حددتها المادة السابعة والسبعون من الميثاق بنصها على أن « يطبق نظام الوصاية على الأقاليم الداخلة فى الفئات الآتية مما قد يوضع تحت حكمها بمقتضى اتفاقات وصاية :

١ — (أ) الأقاليم المشمولة الآن بالانتداب •

(ب) الأقاليم التى تقتطع من دول الأعداء نتيجة الحرب العالمية الثانية •

(جـ) الأقاليم التى تضعها فى الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها •

٢ — أما تعيين أى الأقاليم من الفئات سالفة الذكر يوضع تحت نظام الوصاية وطبقا لأى شروط فذلك من شأن ما يعقد بعد من اتفاقات •

وقد خضع لنظام الوصاية الدولى من الأقاليم السابق خضوعها لنظام الانتداب عشرة أقاليم ، هى : « تنجانيقا — رواندا أوروندى —

(١) جرت عادة المجلس على رفض العرائض المقدمة ضد قضاة الاقليم ، أو تلك المتعلقة بنزاع قضائى « المادة ٨١ من اللائحة الداخلية للمجلس » •

الكمرون الفرنسى — الكمرون البريطانى — توجو الفرنسى — توجو البريطانى — ساموا الغربية — غينيا الجديدة — نورو — جزر المحيط الهادى ، وقد استقلت جميعها ما عدا اقليم جزر المحيط الهادى وتديره الولايات المتحدة الأمريكية .

مشكلة ناميبيا :

من المشاكل الأساسية فى جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة مشكلة ناميبيا . فقد خضع هذا الاقليم لنظام الانتداب فى ظل عصبة الأمم وكان يسمى « اقليم جنوب غرب أفريقيا » ، وكانت تشرف عليه ، حكومة اتحاد جنوب أفريقيا .

وكان المفروض أن يستقل هذا الاقليم أو أن يخضع لنظام الوصاية وفقا لنص المادة ٧٧ من ميثاق الأمم المتحدة « الأقاليم أ »، ولكن اتحاد جنوب أفريقيا رفض عقد اتفاق وصاية كما فعلت الدول الأخرى القائمة بالادارة على الأقاليم المنتدبة ، مما أوجد مشكلة دولية أساسية أدرجت بجدول أعمال الجمعية العامة منذ فترة طويلة حتى الآن .

وقد طلبت الجمعية العامة رأيا استشاريا من محكمة العدل الدولية حول مركز اقليم جنوب غرب أفريقيا ، فأفتت الجمعية العامة بأنه يعتبر اقليما خاضعا للوصاية ، وللأمم المتحدة أن تمارس سلطات الاشراف عليه .

وفشلت هذه المحاولات فى اقناع حكومة جنوب أفريقيا بالتخلى عن الاقليم ، مما جعل الأمم المتحدة تقرر فى عام ١٩٦٦ انهاء انتدابها على الاقليم ، واخضاعه للاشراف المباشر للمنظمة ، وقد ألغى هذا القرار من الناحية القانونية آخر ما بقى من نظام الانتداب .

وأنشأت الأمم المتحدة جهازا لادارة الاقليم عام ١٩٦٧ يتبع

الجمعية العامة مباشرة ، ولكن حكومة جنوب أفريقيا أعلنت صراحة عدم تسليمها الاقليم للجهاز ، وعزمها على الاستمرار فى ادارته كجزء من اقليمهـــا •

وفى عام ١٩٦٨ أعلنت الجمعية العـــامة تغييرها اسم الاقليم — بناء على رغبة سكانه الى اسم ناميبيا ، وتغيير اسم الجهاز المشرف على ادارته الى « مجلس الأمم المتحدة لشئون ناميبيا » وشـــهدت السنوات منذ عام ١٩٦٩ — حتى الآن صراعا مستمرا بين الأمم المتحـــدة ممثلة فى مجلســـيها الجمعية العـــامة ومجلس الأمن ، وجنـــوب أفريقيـــا فى سبيل نزع يـــد جنـــوب أفريقيـــا ومنـــع الدولة الأخـــيرة من الاستيلاء عليه ، واستخدمت الأمم المتحدة سلاح المقاطعة الاقتصادية ولكن فى خصوص ما تقوم به هـــذه الدولة باعتبارها قائمة على الاقليم المحتـــل •

على أن الخطوات الأخرى التى لها أهميتها لارتباطها بتنفيذ أهداف الوصاية فهى تلى التدابير التى اتخذتها الأمم المتحدة فى سبيل الارتقاء بشعب ناميبيا والوصـــول به الى مرحلة الحكم الذاتى أو الاستقلال ، ونشير الى أهمها الآن :

(أ) انشاء مجلس الأمم المتحـــدة لشئون ناميبيا :

وهـــو جهاز لادارة الاقليم نيـــابة عن الأمم المتحـــدة • ولأول مرة تقيم الأمم المتحـــدة جهـــازا يتولى مسئوليات الادارة فى اقليم خاضع للوصاية أو مستعمر •

ورغـــم عدم تمكن المجلس من الادارة الفعلية للاقليم ، الا أنه أنشأ معهدا خاصا فى عام ١٩٧٤ لكى يزود الشعب النـــاميبى بالتعليم والتدريب الضروريين لتقـــوية جهودهم فى النضال من أجل الحرية ، وأن يعدهم لتولى الأمور فى دولة ناميبيا •

وقـد أقيم هـذا المعهد فى اقليم زامبيا المجاور لناميبيا (لوزاكا) ووضعت خطة طارئة لنقل المعهد الى وينوهوك عندما ينتهى الاحتلال غير الشرعى للاقليم • ويبـدو أن ما يبذله هـذا المجلس له أهميتـه الحيوية لأن كافة هـذه الشعوب تنقصـها الخبرة والدراية لبنـاء الدولة ، من هنا تأتى أهمية تكوين الكوادر التى تستطيع الاضطلاع بهـذه المهمة •

(ب) الاعتراف بحق تقرير المصير للاقليم وتعيين ممثل شرعى له :

فى دورة خاصة عقدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٧٨ لبحث مستقبل ناميبيا أقرت اعلانا وبرنامج عمل فى هـذا الخصوص : أما عن الاعلان فقد أكدت الجمعية فيه التزامها بانهـا احتلال الاقليم وضمان الانسحاب الكامل وغير المشروط لاتحـاد جنـوب أفريقيا من الاقليم وذلك لتمكين الشعب الناميبى من أن يمارس حقـه فى تقرير المصير والاسـتقلال •

أما بخصوص برنامج العمل ، فقـد ناشدت الجمعية العامة جميع الدول أن تقـدم المساندة والمؤازرة لمنظمة سوابو باعتبارها الممثـل الوحيد للشعب الناميبى ، وان تمتنع عن تقـديم أية مساعدات عسكرية لاتحـاد جنوب أفريقيا •

ولا شـك أن هـذا الاعتراف وتحـديد من يمثل هـذا الاقليم فى التعامل الدولى له أهميته الفائقة فى مجال تقرير المصير •

(جـ) تحـديد الاستفتاء كطريق لتقرير المصير :

من العوامل الهـامة أيضا أن الأمم المتحدة قد حددت أسـلوب الاستفتاء باعتباره الطريق الواجب الاتباع لتقرير المصير • وقـد قرر مجلس الأمن بهـذا الصدد [١] أنه لكى يتمكن شعب ناميبيا من أن يقرر

---

(١) القـرار رقم ٣٨٥ الصادر فى ٣٠ ينـاير عـام ١٩٧٦ .

بحرية مستقبله ، فانه من الحيوى أن تجرى انتخابات حرة تحت اشراف ورقابة الأمم المتحـــدة لاقليم ناميبيا باعتبارها اقليما سياسيا واحدا •

ويبـــدو أن المجلس كان يواجه المناورات التى كانت تقوم بهـــا حكومة جنوب أفريقيا لتقســـيم الاقليم حيث أعلنت ضــــمها لاقليم ناميبيا لأراضيها ، كما أنها أجرت انتخابات من جانب واحد فيما بعـــد مدعية أنهـــا تنفذ قـــرار مجلس الأمن آنف الذكر وكونت جمعيه وطنية قررت الجمعية العـــامة للأمم المتحـــدة أنها غير شرعية ولا تمثل أمانى الشعب •

وقد استقل هذا الاقليم فى مطلع هـــذا العام وصار دولة مستقلة فعلا بعد أن تخلت جنوب أفريقيا عنه ، ودخل عضوية الأمم المتحدة •

وقد طبقت الفقـــرة (ب) الخاصـــة بالأقاليم المقتطعة من دول الأعداء نتيجة للحرب العـــالمية الثانية ، على اقليم واحـــد فقط هـــو الصومال الايطالى • وقـــد وضع تحت وصاية ايطاليا تعاونها لجنـــة مشكلة من كولومبيا والفلبين والجمهورية العربية المتحـــدة حتى حصل على استقلاله فى عام ١٩٦٠ • أما بخصـــوص الفقرة (جـ) الخاصـــة بالأقاليم التى تضعها تحت الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها ، فهى لم تطبق مطلقا ، ولا ينتظر أن تطبق ، اذ أنه من المستبعد أن تقـــدم احدى الدول طواعية على وضـــع أحد الأقاليم التابع لهـــا تحت الوصاية (١) •

---

(١) يوجد استثناء على هذه القاعدة يتصل بحالة سومالاند ، فقد قام مجلس الوصاية بتحرير الاتفاق ، ولم يكن لايطاليا ، الدولة المســـئولة عن الادارة ، حقوق فى هذا التحرير ، ولعل سبب هذا الاستثناء ، يرجـــع الى ان ايطاليا لم تكن عضوا بالأمم المتحـــدة فى ذلك الوقت ، بويت ، المنظمات الدوليـــة ، المرجع السابق ص ٦٩ •

٤ ــ اتفاقات الوصاية :

من المقرر أنه لا يجوز أن يدخل أى اقليم تحت الوصاية ، الا اذا تم ابرام اتفاق بهذا الشأن يطلق عليه اتفاق الوصاية • لذا نثار مشكلة هامة بهذا الصدد هى : من الذى يبادر بطلب ابرام مثل هذا الاتفاق ، ومن هم أطرافه ؟

والذى حدث عملا هو أن المبادرة جاءت من الدول المسئولة عن الادارة • وهى القوى التى كانت تمارس الانتداب على أقاليم الوصاية (١) • أما عن أطراف الاتفاق فان نصوص الميثاق تفيد بأنها الدول المسئولة عن الادارة ، وفى العمل نجد أن هذه الدول هى التى تصدر قراراتها بشأن الوصاية ، وتعرضها على الدول الأخرى من قبيل العلم فقط • ودور الجمعية العامة أو مجلس الأمن — فى حالة المناطق الاستراتيجية ، مقصور على الموافقة على الاتفاق الذى يتم التوصل اليه • لذا لا تعتبر الأمم المتحدة طرفا فى هذا الاتفاق •

ويمثل اتفاق الوصاية الأساس القانونى لاشراف الأمم المتحدة على الاقليم • وكذا الأساس الذى يخول للدولة المشرفة أن تدير الاقليم • كما يوضح الاتفاق السلطة التى تقوم بالادارة • وعلى ذلك نجد المادة ٨١ من الميثاق تنص « يشمل اتفاق الوصاية ، فى كل حالة الشروط التى يدار بمقتضاها الاقليم المشمول بالوصاية ، ويعين السلطة التى تباشر ادارة ذلك الاقليم » •

ويلاحظ أنه لا يجوز للدولة المسئولة عن الادارة أن تغير من شروط اتفاقات الوصاية بمحض ارادتها ، اذ أن ذلك يتوقف على تصديق الجمعية العامة أو مجلس الأمن • لذا وجدنا المادة ٧٩ تقرر « شروط

---

(١) تقرر المادة ٨١ مع ذلك أن السلطة التى تقوم بالادارة يمكن أن تكون دولة أو أكثر أو هيئة الأمم المتحدة نفسها • « فى الحالة الأخيرة تبرم هى نفسها الاتفاق وتوافق عليه » •

الوصاية لكل اقليم يوضع تحت ذلك النظام ، وكل تغيير أو تعـديل يطرآن بعد عليها . ذلك كله يتفق عليه برضاء الدول التى يعنيها هـذا الأمر بالذات ، ومنها الدولة المنتدبة فى حالة الاقاليم المشمولة بانتداب أحد أعضاء الأمم المتحدة ،هـذا مع مراعاة أحكام المـادتين ٨٣ ، ٨٥ فى شأن المصادقة على تلك الشروط وتعديلاتها » .

ومع ذلك لم يتكلم الميثاق عن انهاء الوصاية ، كما لم يتضمن أى من اتفاقات الوصاية تحديدا للانتهاء . سوى الاتفاق الخاص بسمولاند somalilana الذى حـدد تاريخا لانتهاء الوصاية (عشر سـنوات من تاريخ توقيع اتفاق الوصاية) . ولقـد قاومت السلطات المسئولة عن الادارة بقـوة ، أن تحـدد فترة لوصـول الاقليم الى مرتبـة الاستقلال أو الحكم الذاتى وبالتالى لانتهاء الوصاية .

ولم يمنع هـذا الموقف من الاصرار — مع ذلك — على انهاء نظام الوصاية ، بعد أن بدأت الثورة التحررية تجتاح مختلف دول العالم .

وفى ساحة الجمعية العـامة ، بدأت الدول تتمسك بضرورة أن تقـدم الدول المسئولة عنادارة الأقاليم الموضوعة تحت وصايتها . الى الجمعية العامة ، التـدابير التى اتخذتها للوصول بهـذه الأقاليم الى مرتبة الحكم الذاتى أو الاستقلال ، حتى يحـدد موعد انتهـاء تاريخ الوصاية .

ومنذ عام ١٩٥٢ وحتى الستينات قوى هـذا الاتجاه فى الجمعية العـامة وأدى الى تصـفية الأقليم الخاضـعة للوصاية عـدا اقليم جزر المحيط الهـادى على ما قدمنا . ولا شـك أن ذلك يعد من النتائج الطيبة التى تحمد للأمم المتحدة .

٥ — دور الجمعية العامة ومجلس الأمن فى مسائل الوصاية:

حـدد الميثاق دورا محددا لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى الاشراف على الأقاليم الموضوعة تحت الوصاية . فالجمعية العـامة

« تباشر وظائف الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقات الوصاية على كل المساحات التى لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ، ويدخل فى ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها » (المادة ٨٥ من الميثاق) فى حين « يباشر مجلس الأمن جميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » (المادة ٨٣ فقرة / ١) • ويساعد مجلس الوصاية الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (٨٥/٢) • كما أن مجلس الأمن يستعين بمجلس الوصاية فى مباشرة وظائف نظام الوصاية فى مختلف الشئون للمواقع الاستراتيجية (المادة ٨٣/٣) •

ومع ذلك ، فان ما يجرى عليه العمل فى الأمم المتحدة ، أن الجمعية العامة تترك لمجلس الوصاية أمر مباشرة اختصاصها فى فحص التقارير وتلقى الشكاوى ، ثم يحال هذا العمل الى اللجنة الرابعة للجمعية العامة لعرضه على الجمعية العامة [1] •

ومع ذلك فلقد قامت اللجنة الرابعة المذكورة فى كثير من الأحيان بعمل جلسات استماع للأشخاص والهيئات ، وان كان الفحص المبدئى للشكاوى المكتوبة يترك دائما لمجلس الوصاية •

ونفس هذا الحكم يصدق تماما بالنسبة لمجلس الأمن • الذى ترك مهمته فى شئون الوصاية لمجلس الوصاية [2] •

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٢ .

(٢) حدد المجلس علاقته بمجلس الوصاية فى قرار أصدره عام ١٩٤٩ ، مخولا للأخير نفس الصلاحيات التى يمارسها فى المناطق الأخرى ، مع مراعاة ما يصدره اليه من تعليمات بهذا الشأن . وقد انفردت الولايات المتحدة الأمريكية بالوصاية على الأقاليم الاستراتيجية بمقتضى اتفاق وصاية صدق عليه مجلس الأمن فى ابريل عام ١٩٤٧ ، وهذه المناطق هى جزر مارشال وكارولين وماريانا عدا جزيرة جوام .

ولكن الى أى مدى يتسع نطاق الاشراف الذى يمارسه مجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس الوصاية على الأقاليم الخاضعة للوصاية ؟ لقد تكلم الميثاق عن سلطة تلقى التقارير واصدار التوصيات والاستماع الى الشكاوى • ولكنه لم يتكلم عن مدى جواز تغيير الدولة المسئولة عن الادارة • لذا فقد اقترحت بعض الدول الأعضاء النص على جواز التعديل اذا ما خالفت هذه الدولة التزامات الميثاق • ولكن الدول الكبرى حالت دون تضمين نص بهذا الخصوص فى صلب الميثاق • ومع ذلك فلقد أصدرت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بيانا تفسيريا ، أدمج فى تقارير اللجنة التى صاغت أحكام الوصاية • قررتا فيه أنه اذا ارتكبت الدولة القائمة بالادارة مخالفات ، جاز توقيع الجزاءات الواردة بالميثاق عليها • وان لم يوضح البيان الجزاءات التى يمكن أن توقع (١) • خاصة أن الجزاءات الواردة بالميثاق ليس فيها ما يدل على امكان تغيير الدولة المسئولة عن ادارة اقليم خاضع للوصاية (٢) •

وان كنا نرى مع ذلك أن من حق الجمعية العامة ، ومجلس الأمن أن يمارسا هذه السلطة ، لما يتضمنه الاشراف نفسه من سلطات ، يدخل فيها فى نظرنا تعديل الدولة المسئولة عن الادارة اذا ثبت أنها تتخلى عن التزامات الادارة ، والا فما معنى للاشراف وتلقى التقارير والاستماع الى الشكاوى ، وما قيمة أى توصية تصدر فى هذا النطاق ، اذا لم يكن بالامكان دائما ازالة أسس المخالفات •

---

(١) تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ ص ٨٩ وما بعدها . وراجع مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٣٤٨ .

(٢) الجزاءات الادارية التى وردت بالميثاق هى الوقف عن العضوية او الفصل منها ، فضلا عن تدابير الأمن الجماعى التى لا تنطبق فى هذه الحالة . أما الوقف عن العضوية ، فانه من المشكوك فيما اذا كان يترتب عليه التخلى عن مسئولية الادارة . وقد لا يحسم المشكلة الفصل من العضوية كذلك .

٦ ـ الاجراءات فى نطاق مجلس الوصاية :

(١) دورات المجلس :

نصت المـادة ٩٠ من الميثاق على أن مجلس الوصاية يضـع لائحة اجراءاته ومنها طريقة اختيار رئيسه • وقـد وضـع المجلس هـذه اللائحة بالفعل • وقـد تضـمنت هـذه اللائحـة أن المجلس ينتخب رئيسه ونائبين الرئيس • كما قررت أن يعقد دورتين عاديتين سنويا • ولقد نص الميثـاق على وجوب أن تتضـمن اللائحـة الداخلية النص على دعـوة المجلس للاجتماع بنـاء على طلب يقـدم من أغلبيـة أعضائه (المـادة ٩٠/٢) • وقد جـرى حكم اللائحـة على جـواز عقد دورات استثنائية بنـاء على طلب الجمعية العـامة أو مجلس الأمن أو أغلبيـة أعضائه •

(٢) فـروع المجلس :

رغـم أن ميثاق الأمم المتحدة لم ينص على حق مجلس الوصاية فى انشاء لجـان تابعة له ، مثلما فعـل بالنسبة للجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى ، فان ذلك لم يمنـع المجلس من تشـكيل لجان خاصة به ، أهمها لجنتان هما : لجنة للعرائض ، ولجنة الاتحادات الادارية (١) •

المبحث الخامس

محكمـة العـدل الدوليـة

١ ـ المنازعات القانونيـة :

يقـوم منهج التسوية السلمية للمنازعات على مراعاة أن يقـوم بالفصل فى المنازعات القانونية هيئـة قضائيـة كما ألمحنا من قبل ،

---

(١) بويت ، المرجع السابق ص ٧٥ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى ص ٣٠١ •

وقـد ألزمت نصـوص الميثـاق مجلس الأمن بأن يراعى نـصـية الأطراف بعرض منازعاتهم القانونيـة على محكمـة العـدل الدوليـة (المـادة ٣/٣٦) (١) • ويتفـق ذلك مع ما جاء بالمـادة الأولى من الميثاق من أن من أهـداف الأمم المتحـدة العمل على حـل المنازعات الدوليـة بالوسائل السلميـة على أساس من احترام قواعد القـانون الدولى •

٢ ــ محكمة العدل جهاز رئيسى للأمم المتحدة :

ولهذا جعلت المـادة ٧ من الميثـاق من محكمة العـدل الدوليـة واحدا من الأجهزة الرئيسية للأمم المتحـدة • كما نصت المـادة ٩٢ منه على أن محكمة العـدل الدوليـة هى الأداة القضائيـة الرئيسـية للأمم المتحـدة •

ومن التغـيرات الأساسـية التى جاء بهـا ميثاق الأمم المتحـدة مخالفا بذلك ما كان سائدا وقت عهـد العصبة (٢) أنه ألحق النظـام

---

(١) هناك خلاف فى الفقه حول تعريف المنـازعات القانونية ، فهناك من يرونها منازعات دوليـة يمكن تسويتها وفقا لنصوص القانون الدولى المقبولة حاليا من الدول ، على خلاف المنازعات السياسـية ، فهى لا يمكن تسويتها على أساس القواعد القانونية الحاليـة ، وهناك من يرون انهـا منازعات تتصل الخصومة فيها بحقوق لا تتطلب تعـديل المبدأ القانونى ، فى حين أن المنازعات السياسية يطلب فيها تعديل نص القانون . ويتجـه الرأى الراجح الى أن ارادة الأطراف المتنازعة هى التى تستطيع أن تحـدد صـفة النزاع ، فاذا كانت راغبـة فى حله وفقـا للقانون الدولى ، كانت المنازعة قانونية ، أما اذا لم تكن راغبة فى تطبيق المبـدأ القانونى السائد عليها ، كانت المنازعة سياسية . راجع فى هذه النمرقة محمد حافظ غانم ، الأمن الدولى ، الاسكندرية عام ١٩٥٠ ص ٩٣٤ .

(٢) أعد بروتوكول خاص بانشاء المحكمة الدائمة للعـدل الدولى عام ١٩٢٠ ، انضمت اليه خمسون دولة ، وبقيت المحكمة مستقلة عن عصـبة الأمم من حيث وضعها القانونى ، حيث يلزم قبـول البروتوكول الاضـافى لكى تعتبر الدولة عضوا بعصبة الأمم ، يراجع جيرهارد غلان ، القـانون بين الأمم ، المرجع السابق ص ٢٢٠ .

الأساسى للمحكمة بالميثاق ، وربطها به ، ومن ثم جعل كل اعضاء الأمم المتحدة مشتركين فى النظام الأساسى المحكمة (١) .

ومن النتائج التى تترتب على كون المحكمة أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ما يلى :

أولا : يشترك مجلس الأمن والجمعية العامة فى اختيار قضاه المحكمة (المادة ٨ من النظام الأساسى للمحكمة) .

ثانيا : لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب الى محكمة العدل الدولية افتاءه فى أية مسألة قانونية . كما لسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها ، بعد استئذان الجمعية العامة (المادة ٩٣ من الميثاق) .

ثالثا : يلتزم أعضاء الأمم المتحدة بالنزول على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية يكونون أطرافا فيها . واذا امتنع عن التنفيذ ، فللطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن ، وللمجلس أن يقدم توصياته أو أن يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ الحكم (المادة ٩٤ من الميثاق) .

رابعا : تتحمل الأمم المتحدة مصروفات المحكمة على الوجه الذى تقرره الجمعية العامة (المادة ٨٣ من النظام الأساسى للمحكمة) . كما تحدد الجمعية العامة مرتبات القضاة ومكافآتهم وما يستحق لهم من تعويضات . وكذلك تحدد الجمعية العامة نظام المعاشات للقضاة وللمسجل (المادة ٨٢ من النظام الأساسى للمحكمة) .

---

(١) نصت المادة ٩٣ من الميثاق على انه « يعتبر جميع اعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم ، أطرافا فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

خامسا : يحـدد مجلس الأمن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخـرى أن تتقاضى الى المحكمـة ، وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة فى المعاهدات المعمول بهـا (المـادة ٣٥ من النظـام الأساسى للمحكمة) (١) .

سادسا : يجرى تعـديل النظام الأساسى لمحكمة العـدل الدولية بنفس الطريقة المرسومة فى ميثاق الأمم المتحـدة لتعـديل الميثـاق (المـادة ٦٩ من النظام الأساسى) ، واذا ما رأت المحكمـة اجـراء تعـديلات معينة فى النظام الأساسى ، فانها تبلغها الى الأمين العـام ليتولى اتخاذ اجراءات التعديل (المـادة ٧٠ من النظام الأساسى) .

سابعا : اذا رأت المحكمة اتخـاذ تدابير مؤقتـة لازمة للدعوى ، فانها تبلغها لأطراف الدعوى ولمجلس الأمن (المـادة ٤١ من النظـام الأساسى) .

ثامنا : اذا نصت اتفاقية مبرمة بين دول اطراف فى النظام الأساسى للمحكمة على احالة المنازعات الناتجة بينها الى محكمـة تنشئها الأمم المتحدة ، أو الى المحكمة الدائمـة للعـدل الدولى ، تعين احالتها الى محكمة العـدل الدولية (المـادة ٣٧ من النظام الأساسى) .

تاسعا : تخطر المحكمة أعضاء الأمم المتحدة بأية قضـية ترفـع أمامها على يد الأمين العـام للأمم المتحـدة (المـادة ٤٠ من النظـام الأساسى للمحكمة) .

---

(١) نظرا للصـفة القضائية للمحكمة ، فانه من المسلم به ان علاقاتها بالجمعية العامة ليست علاقة تبعية ، كما هو الحال بالنسـبة للفـروع الأخرى . لذا لم تكن المحكمة ترسـل تقارير عن انشطتها فى البـداية ؛ ولكنها الآن ترسل مثل هـذه التقـارير . ولا يعنى ذلك امكان التدخل فى أعمالهـا من الجمعية العامة او من الاجهـزة الأخرى ، وانما كل ما يعنيه هو ان المحكمة تحيط الجمعية العـامة ، وأعضاء الأمم المتحدة علما بمـا تقـوم به من انشطة ، نظرا للدور الهـام الذى تلعبـه أحكامها فى توضيح القواعد القانونية الدوليـة ، وتطويرها .

عاشرا : تتلقى الجمعية العامة للامم المتحدة تقريرا عن نشاط الفروع الأخرى للأمم المتحدة (المادة ٢/١٥) ، ولا شك أن محكمة العدل الدولية تعتبر من هذه الفروع ، ولكنها مستقلة فى أعمالها عن الجمعية ، ويقتصر دور التقرير على احاطة الجمعية علما بأعمالها •

٣ — صلة محكمة العدل الدولية بالمحكمة الدائمة للعدل الدولى :

نصت المادة ١٤ من عهد عصبة الأمم على أن لمجلس العصبة أن يضع المقترحات اللازمة لاقامة محكمة عدل دولية دائمة ، وأن عرض هذه المقترحات على أعضاء عصبة الأمم لاقرارها •

وشكلت العصبة بالفعل لجنة مشرعين اجتمعت فى لاهاى عام ١٩٢٠ وقامت باعداد النظام الأساسى للمحكمة ، حيث أقره كل من مجلسى العصبة وجمعيتها بعد ادخال بعض التعديلات عليه فى ١٣ ديسمبر عام ١٩٢٠ • وتم بذلك انشاء المحكمة الدائمة للعدل الدولى • بعد أن تم توقيع بروتوكول خاص به ابتداء من عام ١٩٢١ • وان بقيت هذه المحكمة منفصلة عن عصبة الأمم من حيث وضعها القانونى (١) •

---

(١) يراجع فى التفاصيل : دراسة مورتى Murty عن تسوية المنازعات ضمن مؤلف سورنسن ، ص ٦٩٨ وما بعدها ، بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤١ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ١٠٥٩ طبعة ١٩٦٩ ، على صادق أبو هيف ، القانون الدولى العام ، ص ١٦٤ طبعة ١٩٦٦ .

هذا وقد خضع النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى لعدة تعديلات نتيجة لما أسفر عنه العمل من نقص فى أحكام بروتوكول عام ١٩٢٠ ، استهدفت زيادة عدد القضاة ، وابقاء نظام نواب القضاة ومنعهم من مزاولة بعض الأعمال ، وقد اعتمدت بعض هذه التعديلات فى عام ١٩٢٩ ، وادخلت تعديلات أخرى على هذا البروتوكول عام ١٩٣٦؛ واستمرت المحكمة قائمة من الوجهة الرسمية حتى عام ١٩٤٦ ، حيث أصدرت جمعية العصبة قرارا بحل المحكمة ، وبدات بعدها المحكمة الجديدة فى مزاولة اعمالها ابتداء من ١٨ ابريل عام ١٩٤٦ ، فى نفس المكان ، وبنفس أجهزة المحكمة القديمة ، مورتى ، المرجع السابق ص ٦٩٩ .

ولقد توقف العمل بالمحكمة منذ عام ١٩٤٠ بعد قيام الحرب العالمية الثانية • وتضمن جدول أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو مسألة تأسيس محكمة دولية • وقد عرض بهذا الصدد اقتراحان على المؤتمر : أحدهما قدمته مقترحات ومبارثون أوكس ، والثانى لجنة من الفقهاء اجتمعت بواشنطن فى أبريل عام ١٩٤٤ • ويتجه أحدهما الى الابقاء على المحكمة الدولية على النحو الذى كانت عليه فى عهد عصبة الأمم ، والثانى يستهدف تعديل هذا الوضع ، وانشاء محكمة دولية جديدة • ورغم أن النصر قد انعقد الرأى الثانى ، الا أن مؤتمر سان فرانسيسكو قد انتهى الى صيغة توفيقية • لم تطرح الفكرة القديمة تماما كما لم تسايرها حتى النهاية • ونستطيع أن نقرر أن المؤتمر كان على استعداد لأن يقبل فكرة استمرار المحكمة • الا أن صعوبة رئيسية ثارت ، هى استحالة الحصول على موافقة جميع الدول التى انضمت الى النظام الأساسى للمحكمة ، حتى يمكن تعديله بسبب تغير الأوضاع الدولية بعد الحرب العالمية الثانية ، واختفاء عدد كبير من الدول التى كانت أعضاء فى المحكمة • ووجود طائفة من الدول التى ترغب فى الانضمام الى المحكمة الجديدة (١) • فضلا عن أن هناك رغبة فى أن تنتهى هذه المحكمة • كما انتهت عصبة الأمم التى أنشأتها ، وكانت تعمل فى كنفها ، رغم استقلالها عنها •

---

(١) كان يلزم دعوة ٥١ دولة هى الدولة المنضمة الى المحكمة ، ولم يكن ممثلا فى مؤتمر الأمم المتحدة سوى ١٧ دولة فقط منها . كما كانت هناك ١٨ دولة ليست عضوا بالمحكمة القديمة . ولما كان الرأى قد استقر على الحاق النظام الأساسى للمحكمة بميثاق الأمم المتحدة ، فقد كان من الضرورى لكى يستوى هذا النظام من الناحية القانونية ، دعوة جميع الأطراف فى النظام الأساسى لتعديل هذا النظام من ناحية ، وأن يتاح لأعضاء الامم المتحدة غير المنضمين لنظام المحكمة أن يشتركوا فيه من ناحية أخرى . هذا مع مراعاة أن من بين اعضاء المحكمة طائفة من دول المحور التى تسببت فى الحرب الثانية ، ولم يكن بالامكان دعوة هذه الدول الى مؤتمر الأمم المتحدة . راجع على الخصوص على صادق أبو هيف، القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٦٦٤ .

ومن ناحية ثانية كان لابد من الاستمرار فى الانتفاع بالثروة القانونية التى خلفتها المحكمة القديمة • والتقاليد التى رسخت فيها وأوجدت نظاما للاجراءات والتقاضى كان له أثر فى استقرار العمل بالمحكمة ، فضلا عن ضرورة الاستفادة بالفهارس والموظفين والأثاث ؛ وكافة التسهيلات الموجودة بمبنى المحكمة •

لذا أقر مؤتمر سان فرانسيسكو النظام الأساسى لمحكمة العدل على نحو لا يختلف تقريبا عن النظام الأساسى للمحكمة السابقة ، كما عالج فى العديد من النصوص مسائل الانتقال والوراثة عن المحكمتين ، وهو ما نوضحه الآن •

١ ــ نص ميثاق الأمم المتحدة على أن المحكمة تقوم بعملها الأساسى الملحق بهذا الميثاق وهو مبنى على النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى • وجزء لا يتجزء من الميثاق • والواقع أن هذا النص أشار الى الارتباط الصريح بين المحكمتين ، والى عنصر الاستمرار بالنسبة للمحكمة الجديدة (١) •

٢ ــ اعتبر النظام الأساسى الجديد أية احالة الى المحكمة القديمة فى اتفاقات أو معاهدات بمثابة احالة الى المحكمة الجديدة (المادة ٣٧/٥) •

٣ ــ كما اعتبر النظام الاساسى للمحكمة التصريحات الصادرة بمقتضى حكم المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة الدائمة

---

(١) لتسهيل العمل على الفقهاء وقضاة المحكمة الجديدة ، اتبع النظام الأساسى للمحكمة الجديدة ، نفس ترتيب المواد فى المحكمة القديمة ، مع تعديلات بسيطة ، سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤٥ ، ولا شك أن الاحتفاظ بالفهارس وأحكام المحكمة القديمة ، يسهل للقضاة الجدد الاستعانة بها ، والاستفادة من التقاليد التى وضعتها الأخيرة فى الميدان القضائى • يراجع مؤلف الدكتورة عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ •

للعدل الدولى . المعمول بها حتى الآن ، تعتبر ، فيما بين الدول أطراف هذا النظام الأساسى ، بمثابة قبول للولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية ، وذلك فى الفترة الباقية من مدة سريان هذه التصريحات ووفقا للشروط الواردة فيها .

رابعا : تنظيم المحكمة :

ما هى الأسس التى تحكم تنظيم محكمة العدل الدولية ، وما هو الأسلوب الذى تعمل به ؟

للاجابة على هذا السؤال سنتحدث فى البداية من تشكيل المحكمة وكيفية اختيار قضاتها وجلساتهم والمرافعات أمامها ، ومدى قوتها الالزامية .

(١) تشكيل المحكمة :

نستطيع أن نتلمس الخصائص العامة المميزة لتنظيم الأجهزة القضائية واضحة فى تشكيل محكمة العدل الدولية ، فالميثاق يضع نظاما دقيقا لاختيار القضاة فيها ويكفل لهم حصانتهم ويبعدهم عن التأثر بأية اعتبارات سياسية أم مادية .

فالنظام الأساسى يقرر أن هيئة المحكمة تتكون من قضاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية ، الحائزين فى بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعيين فى أرفع المناصب القضائية ، أو من المشرعين المشهود لهم بالكفاية فى القانون الدولى ، وذلك بغض النظر عن جنسيتهم (م ٢ من نظام المحكمة) . ومن ذلك نرى حرص النظام الأساسى للمحكمة على أن يحدد صفات من يصلحون لهذه الوظيفة الهامة ، على خلاف الأجهزة الأخرى ، فلم نر نصا يحدد صفاتهم . وأولى هذه الصفات أن يكون شخصا له خبرة قانونية عالية سواء فى المجال القضائى أم فى مجالات العمل القانونى الأخرى كالفقه . ويجب أن تتأكد هذه الصفة

بترشيح من شعب أهلية مختصة فى محكمة التحكيم (بالنسبة للدول التى كانت ممثلة فيها) أو شعب أهنيه تعينها الحكومات بالنسبة للدول الإعضاء فى الأمم المتحدة ، ولم تكن ممثلة فى محكمة التحكيم الدائمة (١) • وليس هذا فقط بل يلزم أن تنتخبهم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى نفس الوقت • والذى يحدث فعلا أن الأمين العام للأمم المتحدة يعد قائمة تحوى أسماء جميع المرشحين • ويقوم مجلس الأمن والجمعية العامة بانتخاب هؤلاء الأعضاء كل على استقلال عن الآخر • والمرشحون الذين ينالون الأكثرية المطلقة لأصوات الجمعية العامة ولأصوات مجلس الأمن يعتبرون أنهم قد انتخبوا (م ١٠/٢ من النظام الأساسى) • واذا لم تتوافر الأغلبية يجوز اعادة الانتخاب ثلاث مرات عند الضرورة (م ١١) • واذا لم تتوافر الأغلبية يتولى مؤتمر مكون من ستة أعضاء تسمى الجمعية العامة ثلاثة منهم ، ويسمى مجلس الأمن الثلاثة الآخرين اختيار مرشح لكل منصب شاغر ويعرض المرشح على مجلس الأمن وعلى الجمعية لاقراره • فاذا فشل المؤتمر يقوم قضاة المحكمة بملء المناصب الشاغرة من بين المرشحين الذين حصلوا على أصوات فى الجمعية العامة ومجلس الأمن (م ١٢) (٢) •

---

(١) أجازت المادة ٢/٩٣ للدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة أن تنضم للنظام الأساسى للمحكمة ، بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن ، وقد نصت المادة ٣/٤ من النظام على أن الجمعية العامة تحدد بناء على توصية مجلس الأمن الشروط التى يمكن لمثل هذه الدول أن تشترك فى انتخاب أعضاء محكمة العدل الدولية . ولقد أوضح المجلس فى قراره الصادر فى ١٥ أكتوبر عام ١٩٤٩ انه يكفى أن تصدر هذه الدول اعلانا يتضمن تعهدها بالنزول على حكم المحكمة فى القضايا التى ترفع اليها ، سواء فى نزاع منفرد أو عدة منازعات . راجع فى هذا المعنى بول رويتر ، القانون الدولى العام طبعة عام ١٩٦٨ ص ٣٦٤ .

(٢) ومن قبيل ذلك ايضا ما نصت عليه المادة السادسة من انه من المرغوب فيه ان تقوم كل شعبة أهلية قبل تقديم أسماء المرشحين .

(٢) النظام القانونى لقضاة المحكمة :

لقد حرص نظام المحكمة على أن يكفل لقضاتها النزاهة والاستقلال فى تأدية عملهم • وعدم خضوعهم لاعتبارات تتعلق بموالاة دولهم • يمكن أن نجملها فى الآتى :

١ — لايجوز لعضو المحكمة أن يتولى وظائف سياسية أو ادارية• كما لا يجوز له أن يشتغل بأعمال من قبيل المهن الحرة ، كما لا يجوز للعضو أن يباشر وظيفة وكيل أو مستشار أو محام فى أية قضية • ويمتنع عليه الاشتراك فى الفصل فى أية قضية سبق أن كان وكيلا عن أحد أطرافها أو مستشارا أو محاميا أو سبق عرضها عليه بصفته عضوا فى محكمة أهلية أو دولية ، أو لجنة تحقيق أو أية صفة أخرى •

٢ — ينتخب أعضاء المحكمة لمدة تسع سنوات ، ويجوز اعادة انتخابهم وتتجدد ولاية خمسة منهم بعد مضى ثلاث سنوات وخمسة آخرين بعد ست ، (م ١٣) وهى مدد طويلة نسبيا تكفل لهم الاستقرار وتجنبهم خشية الخضوع السريع لدولهم الأصلية •

٣ — يتقاضى الأعضاء مرتبات سنوية مناسبة ، تكفل استقلالهم

=

باستشارة محكمتها العليا وما فى بلدها ايضا من كليات الحقوق ومدارسها ، ومن المجامع الأهلية والفروع الاهلية للمجامع الدولية المتفرعة لدراسة القانون) •.

(١) يراجع فى تفاصيل هذه الحصانات مقال لسورنسن بعنوان :

The International Court of Justice, its role in Contemporary International relations, international organization, vol 14, 1960, p. 261 ff.

المـالى • وتصرف مرتباتهم من ميزانيـة المحكمة التى تتحملها الأمم المتحدة • ولا يجوز انقاص المرتبات أثناء الخـدمة (م ٣٢) •

٥ — لا يفصـل عضو المحكمـة من وظيفته الا اذا أجمع سـائر الأعضاء على أنه أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة (م ١٨) •

٦ — تكفل المـادتان ٦٩ ، ٧٠ من النظـام الأساسى للمحكمـة اشتراك القضاة فى التعديلات التى تدخل على نظامها •

(٣) شرط التوزيع الجغرافى فى قضاة المحكمة :

ويعتبر التمثيل الجغرافى العادل لمختلف الدول عنصرا أساسيا فى تكوين سـائر فروع المنظمـة الدولية • ولكن هـذا الاعتبـار غير مطلوب فى قضـاة المحكمـة • القصـد الأساسى هـو كفـالة نوع من التوازن بين مختلف الأنظمة السياسية أو توزيع القوى السياسية • ولا تتوافر هـذه الاعتبـارات فى المنـازعات القـانونية ومع ذلك فالقانون الدولى ليس نظاما مغلقا • ويوجـد من بين المصـادر التى يجب أن تطبقها المحكمة على المنازعات على نحو ما تقـرر المـادة ٣٨ من النظـام الأساسى لهـا « المبادىء العـامة للقـانون المعترف بها من الأمم المتمدينـة • « The general principles of law recognised by civilized nations ».

وتوجد رابطة قوية بين هـذا النص ونص المـادة التاسعة الذى يقـرر أنه « على الناخبين عنـد كل انتخاب أن يراعوا أنه لا يكفى أن يكون المنتخبـون حاصلين على المؤهلات المطلوبة اطلاقا ، بـل ينبغى أن يكون تأليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى ، والنظم القانونية الرئيسة فى العالم » • ويعلق لوترباخت على هـذين النصين بقوله « يبـدو أن المؤلفين قـد قصـدوا أن المبادىء العـامة المعترف بها فى الأنظمة المحلية للعلاقات بين أشخاص القـانون الدولى ينبغى أن تجـد تطبيقا مماثلا فى العـلاقات بين الدول كأشـخاص

القانون الدولى • ويجب على المحكمة فى قضائها أن تعتمد باستمرار على هذا المصدر • والمحكمة التى تمثل فيها مختلف الأنظمة والاتجاهات القانونية فى العالم ، هى وحدها الى تستطيع أن تبلور تلك المبادىء ، والتى يجب أن تربط مختلف هذه الأنظمة مع بعضها البعض بحيث تكون منها نظاما دوليا مرتبطا (١) » •

فتمثيل المدنيات والأنظمة القانونية المختلف فى العالم هو البديل الذى اشترطه النظام الأساسى للمحكمة عن التوزيع الجغرافى العادل •

ومع ذلك ، فانه من الملاحظ أن الدول الخمس الكبرى لهـا دائما ممثلون بالمحكمة • ومن ناحية أخرى • فبرغم حرص الميثاق والنظام الأساسى للمحكمة على اقامة هيكل منا لقضاة المستقلين ، بصرف النظر عن جنسيتهم ، الا أن النظام الأساسى للمحكمة قد أجاز للدول التى ليس من بين أعضاء المحكمة قضاة من جنسيتها ، وتكون خصما فى دعوى أمامها ، أن تختار قاضيا مؤقتا ، واذا كان لأحد الأطراف فى دعوى قاض من جنسيته عضوا بالمحكمة ، وليس للطرف الآخر قاض مثله ، جاز له بالمثل أن يختار قاضيا مؤقتا • ويحسن أن يختار هؤلاء القضاة من بين القضاة الذين جرى ترشيحهم وفقا لأحكام النظام الأساسى للمحكمة • ويكون لهذا القاضى نفس حقوق القضاة الأصليين (٢) • ولا شك أن هذا الحكم يتعارض مع فكرة الاستقلال اذ لا يعقل أن يقوم هذا القاضى المعين مؤقتا من دولته بالتصويت ضدها (٣) •

---

(١) تنص المادة الثانية من النظام الاساسى للمحكمة على أن المحكمة تتكون من قضاة مستقلين ينتخبون من الاشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية ... بصرف النظر عن جنسيتهم .

(٢) المادة ٣١ من النظام الاساسى للمحكمة .

(٣) بوبيت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٢ .

خامسا : اختصاص المحكمة :

لمحكمة العدل الدولية نوعان من الاختصاصات ، اختصاص قضائى ، ثم اختصاص افتائى ، أو ابداء آراء استشارية • وسنتعرض لهذين النوعين كل على حدة •

(١) الاختصاص القضائى للمحكمة :

نستطيع أن نحدده من ثلاث زوايا : الأشخاص الذين يمكنهم التقاضى أمام المحكمة ، ومن حيث الموضوعات التى يجوز طرحها على هذه المحكمة وأخيرا من حيث مدى الزامية هذه الولاية على أعضاء **المجتمع الدولى** •

أ ــ ولاية المحكمة من حيث الأشخاص :

حدد الميثاق والنظام الأساسى للمحكمة دائرة الأشخاص القانونية التى يجوز لها التقاضى أمام المحكمة • ونجد بهذا الصدد نص المادة ٣٤ التى تنص على أنه « للدول وحدها الحق فى أن تكون أطرافا فى الدعاوى التى ترفع للمحكمة » • ويبدو أن هناك صلة واضحة بين ما يتضمنه هذا النص وبين نصوص الميثاق التى لم تجز الانضمام الى الأمم المتحدة ، لغير الدول ، وذلك بحكم أن النظام الأساسى يكمل الميثاق ويصير جزءا لا يتجزأ منه [١] •

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للأفراد العاديين أن يكونوا أطرافا فى قضايا معروضة على المحكمة ، ومع ذلك فيمكن ــ لدولة ــ اعمالا لاعتبارات الحماية الدبلوماسية ــ أن تتبنى قضية أحد رعاياها وتدخل طرفا فيها أمام المحكمة • وكذلك لا يجوز للشركات ولا للجمعيات . ولا لأية وحدة سياسية بخلاف الدول أن تكون طرفا

---

(١) راجع الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، المرجع السابق ص ١٠٦٩ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام طبعة ١٩٦٩ ، ص ٤٤٤ .

فى قضايا دوليـة أمام المحكمة • وتطبيقا لذلك حكمت محكمـة العدل الدولية بعـدم اختصاصها بنظر قضية شركة النفط البريطانيـة ضـد ايران عام ١٩٥٢ ، كما رفضت المحكمة الدائمة للعـدل دعوى أقامهـا ضـد بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية أحـد زعماء قبائل الهنود الحمـر (١) •

على أنه من الملحوظات الصادقة أن محكمـة العـدل الدوليـة تعتبر الآن محكمة عالمية بالمعنى الحقيقى ، وأن التلازم بينهـ وبين دائرة العضوية فى الميثاق ليست متطابقة تمـاما (٢) ، ذلك أن الميثاق والنظـام الأساسى أجازا للدول غير الأعضاء التقاضى أمام المحكمـة بطريقتين :

أولا — بأن يكونوا أطرافا فى النظـام الأساسى لهـا : وفى ذلك تنص المـادة ٩٣ من ميثـاق الأمم المتحـدة على أنه « يجـور لدولة ليست من الأمم المتحدة أن تنضـم الى النظـام الأساسى لمحكمـة العـدل الدولية بشروط تحـددها الجمعية العـامة لكل حالة بنـاء على توصية مجلس الأمن » • كما نصت المـادة الخامسة والثـلاثون فقـرة ١ من النظام الأساسى للمحكمـة على أنه : « للدول التى هى أطراف فى هـذا النظـام الأسـاسى أن يتقاضوا الى المحكمـة » • وتطبيقا لذلك أصـدرت الجمعية العـامة قرارا فى ١١ ديسـمبر عام ١٩٤٦ حـددت فيـه شروط الانضمام للنظـام الأساسى المحكمة على النحو الآتى :

١ — أن تقبل الدولة النظام الأساسى لمحكمة العـدل الدولية •

٢ — أن تتعهد بالنزول على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية تكون طرفا فيها ، وتقبل اختصاصات مجلس الأمن المنصـوص

---

(١) يراجـع حامد سلطان ، المرجع السـابق ص ١٠٨٤ ، وحسن الجلبى ، مبادىء الامم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٨٤ •

(٢) مقال سورنسن عن محكمة العدل الدولية ، المشار اليه سابقا ، ص ٢٧٠ •

عليها فى المادة ٩٤ من ميثاق الأمم المتحدة (١) .

٣ — أن تقبل المساهمة فى نفقات المحكمة بالقدر الذى تحدده الجمعية العامة . هذا وقد انضم الى النظام الأساسى للمحكمة وفقا لهذا النظام كل من سويسرا ، وسان مارينو ، وليشنشتاين .

ثانيا — أن تقبل فى تصريح رسمى اختصاص المحكمة بالنسبة لقضية معينة أو عدة قضايا ، دون أن تكون عضوا لا بالنظام الأساسى للمحكمة ، ولا بميثاق الأمم المتحدة . وقد نصت على هذه الحالة المادة ٢/٣٥ بقولها : « يحدد مجلس الأمن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام المحكمة » .

وقد أصدر مجلس الأمن قرارا فى ٥ أكتوبر عام ١٩٤٦ حدد فيه هذه الشروط بأنها :

١ — يجب على الدولة أن تودع قلم كتاب المحكمة تصريحا تقرر فيه قبول اختصاص المحكمة كما تحدد فى ميثاق الأمم المتحدة ، والنظام الأساسى للمحكمة ولائحتها الداخلية .

٢ — أن تقبل الدولة الالتزامات المنصوص عليها فى المادة ٩٤ من الميثاق (٢) .

٣ — أن تقبل الدولة تنفيذ أحكام المحكمة بحسن نية (٣) .

---

(١) يراجع التقرير الرسمى لمجلس الأمن عام ١٩٤٦ ، اللقاء ٨٠، ص ٥٠١ .

(٢) تنص المادة ٩٤ على ما يلى : « ١ — يتعهد كل عضو من اعضاء الأمم المتحدة أن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية فى اية قضية يكون طرفا فيها . ٢ — اذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الاخر ان يلجأ الى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس — اذا رأى ضرورة لذلك — ان يقدم توصياته أو ان يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم » .

(٣) التقرير الرسمى لمجلس الأمن عن سنته الأولى ، اللقاء ٦٧ ، ص ١٦٩ .

ولكننا نلاحظ بالنسبة للحالة الأخيرة ، أن هـذه الدولة لا تستطيع — بمقتضى هـذا التصريح — أن تقيم دعوى امام المحكمة ضد طرف قبل الاختصاص الالزامي للمحكمة • بدون موافقته الصريحة[1]•

ومن ناحية أخرى سمح النظام الأساسي للمحكمة للدول التى يكون لهـا مصلحة قانونية فى موضوع الدعوى المرفوعة الى المحكمة ، بحيث يؤثر فيهـا الحكم فى القضية ، أن تتدخل فى القضية بشرط اذن المحكمة (المادة ٦٢) • كما أنه اذا كانت المسألة المعروضة تتصل بتأويل اتفاقية بعض أطرافها دول ليست من أطراف القضية ، فعلى المسجل أن يخطر تلك الدول دون تأخير • ويحق لكل دولة تخطر على النحو المتقدم أن تتدخل فى الدعوى • فاذا هى استعملت هذا الحق ، كان التأويل الذى يقضى به الحكم ملزما لهـا (المادة ٦٣) •

ولا شك أن هـذه الأحكام تسمح لدول ليست أعضاء فى الميثاق أو النظام الأساسى ، ولم تقبل التصريح الذى نصت عليه المادة ٣٥ من الميثاق ، بالتداعى أمام المحكمة ، عندما تتوافر تلك الظروف التى أوضحناها • وهى أحكام تستهدف تحقيق العدالة ، وتقرب المحكمة من فكرة العالمية •

واذا كان لا يجوز للمنظمات الدولية أن تتداعى أمام المحكمة ، فان النظام الأساسى قد سمح لهـا أن تتدخل فى قضايا معروضة على المحكمة ، سواء بنـاء على طلب المحكمة ، أو بنـاء على مبادرة منها • لكن هـذا التدخل يقتصر على ابداء المعلومات المفيدة فى القضية • ولقد نصت على ذلك المادة ٢/٣٤ بقولهـا : وللمحكمة أن تطلب من الهيئات الدولية العامة المعلومات المتعلقة بالقضايا التى تنظر فيها • وتتلقى المحكمة ما تبتدرها به هـذه الهيئات

---

(١) سورنسن ، موجز القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٧٠٢ .

من المعـــلومات • كل ذلك مع مراعاة الشروط المنصـــوص عليهـا فى لائحتها الداخليــة » • واذا اتصــل النزاع المعروض على المحكمــة بتأويل وثيقــة تأسيسية أنشئت بمقتضاها هيئة دوليــة عامة أو فى تأويل اتفاق دولى عقد على أساس هـــذه الوثيقة ، فعلى مســجل المحكمة أن يخطر بذلك الهيئة ، وأن يرســل اليهـا صورا من المحـاضر والأعمال المكتوبة •

وواضح أن هـــذه الحالات ليست من حالات التقـاضى ، وان صـــدرت عن اعتبارات تعترف بوجود أشــخاص قانونيــة غير الدول ، يمكن أن تتأثر أو تؤثر فى سير المنازعات الدوليــة [١] •

ب ــ فيما يتعلق بالموضــوع :

نصت المـادة ٣٦ من النظــام الأساسى للمحكمــة على ان ولاية المحكمة تشمل جميع القضايا التى يعرضــها عليها المتقاضون ، كمـا تشمل جميــع المسائل المنصــوص عليها بصــفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة ، أو فى المعاهدات والاتفاقات المعمول بهـا » •

المسائل التى يتفق الأطــراف على احالتها للمحكمة :

وهكذا أخذ النظام الأساسى للمحكمة بأن العبرة فى تكييف المسألة بأنهـا سياسية فيجب حلها بالوسائل الدبلوماسية أو قانونيــة فيجب أن تحال على المحكمة ، بما يريده الأطراف • والحقيقة أن هــذا المعيار

---

(١) ينتقد العــديد من الفقهاء حرمان المنظمات الدولية من الالتجاء الى محكمة العدل الدولية ، وقد قدمت اقتراحات عديدة للسماح لهــا بهـــذا الحق . يراجع فى التفاصيل ، الدكتور ابراهيم شحاته ، محكمة العـــدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها ، مجلة السياسة الدوليــة ، عام ١٩٧٣ العدد ٣١ ص ٦٧ . وهناك من يرون أن نصوص النظام الاساسى للمحكمــة تسمح باعتبار الأمم المتحــدة « دولة » بالمعنى المنصوص عليه فى المـــادة ٣٤ يراجــع :
Weissberg, The International Status of the U. N. 1961, p. 195.

الشخصى لا يحل مشكلة الطبيعة الموضوعية للنزاع وما اذا كان يشكل نزاعا قانونيا أم سياسيا • وكثيرا ما يحيل الأطراف الى المحكمة مسائل تبدو فى الظاهر قانونية ، ويتبين استحالة حسمها بالقواعد القانونية السارية ، وذلك بسبب الحالة البدائية للقانون الدولى الحالى • لذا رأينا المحكمة تتوقف فى أحيان كثيرة عن اصدار حكمها فى مسألة ما ، وتتطلب من الأطراف أن تلجأ الى المفاوضة لحلها ، أو تعيد النظر فى القواعد الاتفاقية المبرمة بينهم ، وذلك حتى يمكنها أن تستوعب الحالة • هذا ما رأيناه بوضوح فى قضية بحر الشمال حول تحديد الرصيف القارى بين هولندا والدانمرك من ناحية وألمانيا الاتحادية من ناحية أخرى • فقد ذكرت المحكمة أن قاعدة البعد المتساوى المنصوص عليها فى اتفاقية جنيف للرصيف القارى المبرمة عام ١٩٥٨ ، لا تلزم ألمانيا ، لأنها لم تكن طرف فيها ، ولم تصل الى مرتبة القاعدة العرفية ، حتى يحكم الدولة الأخيرة مضمونها • وأوصت الأطراف بأن يقوموا بحل المشكلة عن طريق المفاوضة ، وحددت لهم أسس حل المشكلة ، ومن أهمها احترام اعتبارات العدالة (١) •

مسائل تقرر اتفاقات خاصة عرضها على المحكمة :

ومن ناحية أخرى نلاحظ أنه يوجد العديد من المعاهدات التى تحيل الى محكمة العدل الدولية الاختصاص بنظر المنازعات التى قد تنشب بين الأطراف حول تفسيرها أو تطبيقها • ولقد حرص النظام الأساسى أن يجعل هذه المسائل ضمن اختصاص المحكمة ، حتى يميز بينها وبين حالة الاتفاق الصريح على احالة المسائل اليها وفقا للفقرة الأولى من المادة ، ولكون الاختصاص بتفسير وتطبيق الاتفاقات . هو من صميم الوظيفة القانونية بشكل عام •

---

(١) راجع للمؤلف بحثا بالفرنسية بعنوان : L'équité comme methode d'interpretation du droit international, R. Egyptienne de droit International, 1973, p. 270.

المسائل المنصوص عليها فى الميثاق :

وقد أشارت الفقرة الثانية من المادة الى « جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة » • ويبدو أن هذا النص لا يعطى حالة جديدة من الاختصاصات الى المحكمة • وقد وضع لمواجهة نص المادة ٣٦ فقرة ٣ من الميثاق التى تطلبت من مجلس الأمن أن يوصى الأطراف بإحالة منازعتهم القانونية الى محكمة العدل الدولية • ولكن ما الحكم اذا رفض الأطراف هذه التوصية ؟

فى الواقع أن سلطات مجلس الأمن فى مسائل التسوية السلمية للمنازعات ليست سوى سلطات توصية ، ومن ثم فهى ليست ملزمة للأطراف ، ويمكنهم أن يرفضوها •

ومع ذلك فقد تمسكت بريطانيا فى قضية ويمبلدون التى ثارت بينها وبين ألبانيا حول بعض الأضرار التى حدثت لسفن تابعة لها فى مضيق كورفو ، بأن اختصاص المحكمة فى حالة صدور توصية من المجلس يكون اختصاصا وجوبيا ، وذلك على أساس أن ما يصدر عن مجلس الأمن من توصيات بمقتضى الباب السادس من الميثاق ،

---

(١) من هذا الراى الدكتور ابراهيم شحاته ، تراجع رسالته :

The power of the International court to determine its own Jurisdiction, La Haye 1965, p. 141.

ويراجع عكس هذا الراى لدى الدكتور محمد حافظ غانم الذى راى ان نص المادة ٣٦ من النظام الاساسى يقرر حالة اختصاص جديدة ، اذ أن اختصاص المحكمة فى حالة توصية مجلس الأمن لم ينتج عن اتفاق سابق ، بل عن توصية مجلس الأمن » يراجع مؤلفه ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٦٤ .

يعتبر قرارات ملزمة (١) .

والحقيقة أن الميثاق قد أولى المسائل القانونية عناية خاصة في تقريره لاختصاص المحكمة ، وسنرى أن حالات الاختصاص الالزامي للمحكمة تقتصر على هذه المنازعات . وقد أورد الميثاق المسائل التي يغلب عليها الطابع القانوني ، والتي يجوز من ثم أن تكون موضوعا للاختصاص الالزامي وهي : تفسير معاهدة من المعاهدات ، أية مسألة من مسائل القانون الدولي ، تحقيق واقعة من الوقائع اذا ثبتت كانت خرقا لالتزام دولي ، نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي ومدى هذا التعويض .

جـ — فيما يتعلق بالزامية الاختصاص :

يقوم النظام الدولي الحالي على اعتبار رضاء الدول بالقواعد القانونية أو بالخضوع للسلطات الدولية أمرا أساسيا . وهذا ما نراه بوضوح في ولاية المحكمة من حيث مدى التزام الأعضاء بالالتجاء اليها ، فالأساس أن هذا الاختصاص اختياري ، ولا يجوز اجبار الدول على الخضوع له ، وذلك على خلاف النظام المتبع في القوانين الداخلية والذي يعتبر القضاء من المرافق التي يجبر الأفراد على الخضوع لها .

ومع ذلك فان مناقشات حامية (٢) قد دارت في مؤتمر

---

(١) تراجع مجموعة الآراء الاستشارية للمحكمة ١٩٤٧ — ١٩٤٨ — ص ٣٠ وما بعدها . وقد عبر سبعة من القضاة في هذه الدعوى عن عدم امكان لتخاذ المحكمة من توصية مجلس الأمن حالة من حالات اختصاصها بنظر الدعوى ، بدون موافقة الأطراف .

ونحن نرى أن اتفاق الأطراف ضروري لعرض الموضوع على المحكمة سواء أكان اتفاقا في وثيقة مستقلة أم كان اتفاقا معبرا عنه في اتفاقية من الاتفاقيات .

(٢) يراجع في عرض هذه المناقشات ، مؤلف راسل عن تاريخ ميثاق الأمم المتحدة ، المؤلف السابق الاشارة اليه ص ٨٨٤ . وجدير بالذكر أن الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة قد عارضا اقتراح تقرير الولاية الالزامية للمحكمة الدولية بشدة .

سان فرانسيسكو حول ضرورة تقوية النظام القانونى الدولى أمامها •
وقد فشلت هذه المحاولة ، وان أدت الى استمرار النظام الذى كان متبعا فى ظل عهـد العصـبة ، والذى يقرر ولاية جبرية اسـتثنائية للمحكمة فى حالة قبول الدول لشرط عام بعرض منازعاتها القـانونية على المحكمة •

على أن النظام الأساسى للمحكمة قـد رسم عدة طرق للتعبير عن الرضاء بعرض المنازعات على المحكمة الدولية :

١ ــ **الطريقة الأولى ، وهى التى تتمثل فى عقد اتفاق خاص أو** مشارطة بين الطرفين المعنيين ، بعـد نشوب النزاع بينهما • وهى الصورة الغالبة فى اللجوء الى المحكمة • ولقـد عبرت عنها الفقـرة الأولى من المـادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة بقولها . « تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون » •

٢ ــ وقد يكون رضاء عاما يجد تعبيره فى اتفاق أو معاهدة يقرر احالة المنازعات التى قد تنشأ فى المستقبل من تطبيقها للمحكمة (١) •

٣ ــ وتتمثل الطريقة الثالثة فى التصريح بقبـول الاختصـاص الالزامى للمحكمة الدولية • ولقد نصت المـادة ٣٦٦ على هذا الشرط بقولها : « للدول التى هى أطراف فى هذا النظام الأساسى أن تصرح

---

(١) توجد مجموعة ضخمة من هـذه الشروط فى العـديد من المعاهدات الدولية ، وخاصة المعاهدات المتعـددة الأطراف التى تنعقد تحت اشراف الأمم المتحدة . يراجع مقالنا عن تسـوية المنازعات فى قانون المعـاهدات بمجلة القانون الدولى عام ١٩٦٩ . هـذا وقد نصت المـادة ٣٧ من النظام الأساسى للمحكمة على هذا الحكم بقولها انه « كلما نصت معاهدة أو اتفاق معمول به على احالة مسألة الى محكمة تنشئها جمعية الامم او الى المحكمة الدائمة للعـدل الدولى تعين فيما بين الدول التى هى اطراف فى هذا النظام الأساسى ، احالتها الى محكمة العدل الدولية » كما نصت الفقـرة الأولى من المـادة ٣٦ على ان ولاية المحكمـة ، تشمل جميع المسائل المنصـوص عليها . . فى المعاهدات أو الاتفاقات المعمول بها » .

فى أى وقت بأنها بذات تصريحها هذا ، وبدون حاجة الى اتفاق خاص ، تقر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جميع المنازعات القانونيه التى تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه ، متى كانت هذه المنازعات تتعلق بالمسائل الآتية :

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات ٠

(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولى ٠

(ج) تحقيق واقعة من الوقائع التى اذا ثبتت ، كانت خرقا لالتزام دولى ٠

(د) نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولى ، ومدى هذا التعويض ٠

ولقد وضع هذا النص لكى يكون « توفيقا معقولا بين هؤلاء الدين يؤيدون وأولئك الذين يعارضون الاختصاص الالزامى ٠ فهو يسمح للدول المستعدة لقبول الاختصاص الالزامى بأن تفعل هذا فى علاقاتها المتبادلة ، بدون أن تمنع هؤلاء المعارضين لمثل هذا الاختصاص الملزم من أن يكونوا أطرافا فى نظام المحكمة (١) » ٠

ولقد جدت فترة اتسعت فيها الاعلانات الخاصة بقبول هذا الشرط ، ولكن حدث تراجع عن هذا القبول ابتداء من عام ١٩٤٥ ، ولم يبق الآن سوى ٤٦ اعلانا من هذا النوع ٠ كما يوجد اتجاه الى اضعاف وتضييق مدى هذا القبول (٢) ٠

---

(١) مقال سرنس عن محكمة العدل الدولية ، السابق الاشارة اليه ص ٢٦٤ وما بعدها .

(٢) يراجع فى أسباب هذا التراجع مقالنا عن وسائل تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات ، السابق الاشارة اليه . واهم هذه الاسباب متعلق بتكوين المحكمة بشكل لا يمثل مصالح دول العالم الثالث ، واصدارها بعض الأحكام التى يبدو فيها تمشيها مع الاتجاهات الاستعمارية ، على ما رأينا فى حكمها فى المرحلة الأخيرة من مراحل قضية جنوب غرب افريقيا .

التحفظات على الولاية الاجبارية للمحكمة :

نصت المـادة ٣/٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة على جواز أن تصدر التصريحات بقبول الاختصاص الالزامى للمحكمة دون قيد أو شرط ، أو أن يعلق على شرط التبـادل من جانب عدة دول معينـة بذاتها ، أو أن يقيد بمدة معينة » .

والواقع أن هذه التصريحات عادة ما تصدر لمدة معينة ، كخمس سـنوات أو عشر مثلا ، كما أن مدى هـذه التصريحات يحكمها ثلاثة عناصر :

الأول : أن التصريحات لا تصح الا فى العلاقات مع دولة أخـرى قبلت نفس الالتزام ــ ويجـوز أن يتم ذلك على شرط التبادل . وفى هـذه الحالة ــ حالة التبادل ــ يجب أن يكون موضوع النزاع من بين المسائل التى وردت فى صيغة قبول الاختصاص من كلا الطرفين (١) . وعلى ذلك « فان اختصاص المحكمة لا يكون الزاميا الا اذا كان كافـة أطراف النزاع قد قبلوا الاختصاص الالزامى للمحكمة بشأن هـذا النـوع من المنازعات (٢) » .

لذا يستطيع أحـد الأطراف أن يرفض الاختصـاص الالزامى اذا كان يتصل بموضوع لم يقبله الطرف الآخر ، حتى لو كان قـد قبله هـو .

الثانى : يجب أن يكون التصريح الصـادر من كل من الجانبين صحيحا ، وساريا . ومن ثم يستطيع كل من الأطراف أن يستند الى

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٥ .

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦٣ . هذا وقد قبلت الحكومة المصرية عام ١٩٥٧ الاختصاص الالزامى لمحكمة العدل الدوليـة فى كل المنازعات القانونية التى تنشـأ من تطبيـق اتفاقيـة القسطنطينية المتعلقة بالملاحة فى قنـاة السويس ، بالنسبة للدول الأطراف معها فى هذه الاتفاقيـة .

التحديد الوقتى بتصريح آخر ، ويرفض اختصاص المحكمة • على أنه يكفى أن يكون التصريحان صحيحين فى وقت رفع الدعوى ؛ حتى لو انتهت مدة أحدهما أثناء سيرها •

أما الثالث : فهو الأكثر شيوعا ، ويتعلق بوضع الشرط مع التحفظ عليه بشكل يخرج منه طائفة كبيرة من المنازعات ، ويتنافى مع فكرة الشرط نفسها • وقد اتخذت الولايات المتحدة الأمريكية هذا الموقف عام ١٩٤٦ عندما أعلنت قبولها الاختصاص الالزامى للمحكمة فى المسائل التى تخرج عن صميم سلطانها الداخلى ، حسبما تقرر هى « as determined by the United States »

وهذه الصيغة الأخيرة تعد باطلة ، ومخالفة للنظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية (١) • لأن المادة ٣٦ فقرة ٦ من النظام الأساسى تعطى للمحكمة الحق فى أن تفصل فى النزاع الذى يثور حول اختصاصها (٢) ، وقد بدأت بعض الدول التى كانت قد فعلت مثل الولايات المتحدة ، تسقط هذا التحفظ من اعلاناتها مثل فرنسا وباكستان ، ثم جعل الولايات المتحدة تسقطه بعد ذلك عام ١٩٦٠(٣)•

(٢) الاختصاص الافتائى للمحكمة :

قامت حاجة ماسة منذ عهد العصبة الى وجود جهة قانونية فى المجتمع الدولى تمد الهيئات التنظيمية فيه بحكم القانون فى المسائل

---

(١) Waldock, Decline of the Optional clause. 32 BYIL, 1955, p. 244 FF, Briggs, Reservations to acceptance of compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice, 93 HR 1958, 223.

ويطلق لوتر باخت على هذا التحفظ اسم التحفظ الذاتى او التلقائى « automatic reservation » ويعلل هذه التسمية بأنه يكفى أن تذكر الدولة أن المسألة تدخل فى صميم اختصاصها الداخلى حتى تستبعدها المحكمة ، بدون أن تنظر فى موضوع النزاع .

(٢) تراجع دراسة مورلى عن محكمة العدل الدولية ص ٧٠٨ .

المختلف عليها ، لذا نظمت محكمة العدل الدوليـة بحيث تمارس — الى جانب وظيفتها القضائية — وظيفة استشارية ، تقوم بمقتضاها بافتاء الجمعيـة العـامة أو مجلس الأمن أو سـائر فروع الهيئـة والوكالات المتخصصة التى تأذن لها الجمعية العـامة ، فى أية مسألة قانونية (المـادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة) .

والحقيقة أن الوظيفة الافتـائية ليست بالوظيفة الهينة أو التى لا تثير نزاعا كما يبدو فى الظاهر ، بل ان الذى يحدث هو أن المنظمات الدولية لا تطلب الفتوى الا اذا كانت هناك مشكلة حادة بين الأعضاء ، مما يجعل لرأى المحكمة — كطرف ثالث محايد — قيمة كبـيرة بين كافة الأطراف . لذا نرى أن النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية قد نظم الوظيفة الافتائية على نحو قريب من تنظيمه للوظيفة القضائية . وبما يكفل تمثيل وجهات النظر المتعارضة أمام المحكمة ، وعدم اصدار الفتوى قبل التحقق من كل الظروف المتصلة بالمشكلة ، بل لقد ذهب البعض الى اشتراط ضرورة موافقة الدول المعنية بالأمر قبل اصـدار الفتوى ، وعلى ذلك جرت المحكمة الدائمة للعدل الدولى (١) ، ولكن

---

(١) ما زال هناك من يتمسك بضرورة صدور هذه الموافقة مثل غلان ، مستندا الى رفض المحكمة ابداء راى استشارى فى النزاع حول كاريليـا الشرقية بسبب رفض الاتحـاد السوفيتى أن تصدر المحكمة مثل هذا الراى. راجع مؤلفه ، القـانون بين الأمم ، الجزء الاول ص ٢٢٢ . ويقصر بويت المنع على حالة عدم اشتراك الدولة فى الاجراءات أمام فـرع المنظمة الذى طلب الفتوى ، راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص ٢٥٢ .

وانظر عكس هذا الراى لدى د. محمد غانم ، المنظمات الدوليـة ، ص ٢٥٧ ، مفيد شـهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٧٠ .

والأساس الذى يستند اليه الفريق الأول هو أن اصدار الراى بدون موافقـة الدولة يعـد وسيلة غير مباشرة لاصدار احكام على الدول بالرغم منها . الا ان الواقع أن الراى الاستشارى ليس حكما ، وغير ملزم بالمرة . اما عن الاستناد الى موقف المحكمة الدائمة ، فهو غير سليم ، لأن هـذه المحكمة الأخيرة لم تكن فرعا من فروع عصبة الأمم ، على خلاف محكمـة العدل الدولية التى إعتبرت فرعا للأمم المتحدة . ولم يحدث فى العمـل أن رفض اختصاص محكمة العدل الدوليـة .

لرأى الراجح والذى أخذت به المحكمة هو عدم اشتراط هذه الموافقة لأن المحكمة انما تستجيب لطلب منظمة دولية ولا يلزم من ثم موافقة الدول المعنية على اصدارها الفتوى •

تنظيم الاختصاص الافتــائى :

طلب الفتــوى :

الموضوعات التى يطلب من المحكمة الفتوى فيها يجب أن تعرض عليها فى طلب كتابى يتضمن بيانا دقيقا للمسألة المستفتى فيها ، وترفق به كل المستندات التى قد تعين على تجليتها (المــادة ٣٦) •

اجراءات اصــدار الفتــوى :

يبلغ مسجل المحكمة طلب الافتــاء دون ابطــاء الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة • ويرسل أيضا تبليغا خاصا الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحــكمة أو الى أية هيئة دوليــة ترى المحكمة أو يرى رئيسها — فى حالة عدم انعقاد المحكمة — أنهـا قـد تستطيع أن تقدم معلومات فى الموضــوع ينهى فيه الى كل منهــا أن المحكمة مستعدة لأن تتلقى فى خلال ميعاد يحدده الرئيس ، البيانات الكتابية التى تتصل بالموضوع ، أو لأن تسمع فى جلسة علنية تعقـد لهذا الغرض ، ما يتصل بالموضوع من بيانات شفوية (٦٦/١ ، ٢) •

والدول والهيئات التى قدمت بيانات كتابية أو شفوية أو قدمت كليهما ، يجوز لها أن تناقش البيــانات التى قدمتها دول أو هيئــات أخرى ، وذلك على الوجه وبالقدر ، وفى الميعاد الذى تعينه المحكمــة فى كل حالة على حدتها ، أو الذى يعينه رئيسها اذا لم تكن المحكمة منعقدة • ويقتضى ذلك أن يبلغ المسجل فى الوقت المناسب ما يقــدم من البيانات الكتابية الى الدول والهيئات التى قدمت مثل تلك البيانات (٦٦/٤) •

وتصدر المحكمة فتواها فى جلسة علنية بعد أن يكون قد أخطر بذلك الأمين العام ، ومندوبو أعضاء الأمم المتحدة ، ومندوبوا الدول الأخرى والهيئات الدولية التى يعنيها الأمر مباشرة (المادة ٦٧) .

وعندما تباشر المحكمة مهمة الافتاء تتبع — فوق ما تقدم — ما تراه هى ممكن التطبيق من أحكام هذا النظام الأساسى الخاصة بالمنازعات القضائية (المادة ٦٨) .

تدخل الدول فى اجراءات الفتوى :

اذا لم تتلق دولة من الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة التبليغ الذى تضمنته هذه الاجراءات ، جاز لها أن تعرب عن رغبتها فى أن تقدم بيانا كتابيا أو أن تلقى بيانا شفويا . وتفصل المحكمة فى ذلك (المادة ٣/٦٦) .

الالتزام باصدار الفتوى :

انقسم الرأى حول مدى التزام المحكمة باصدار الفتوى فى حالة طلبها منها ، فالبعض يرى أنها تلتزم بالاجابة ، باعتبار أنها جهاز من أجهزة الأمم المتحدة من وظائفه الرئيسية اصدار الفتاوى ، والبعض الآخر ، يرى أن نصوص الميثاق لم تلزمها بالاستجابة ، ومن ثم فان لها أن تصدر الفتوى أو لا تصدرها (١) .

نطاق الاختصاص باصدار الفتاوى :

يقتصر هذا الاختصاص على المسائل القانونية فقط ، دون غيرها

---

(١) أساس هذا الخلاف هو أن النص الفرنسى يقول أن المحكمة تصدر فتاوى cour donnora des avis ، والنص الانجليزى يقول لها أن تعطى « may give » مما يفيد اطلاق حريتها فى الاعطاء أو عدمه . والرأى الراجح والمتبع هو الالتزام باصدار الفتاوى . انظر : د. محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٧ .

من المسائل (المادة ١/٩٦ من الميثاق) ، وذلك على خلاف الاختصاص القضائى الذى يمتد الى كل ما يتفق الأطراف على عرضه من منازعات سواء كانت قانونية أو سياسية •

ومن ناحية ثانية ، نجد أن هذا الاختصاص مقصور على المنظمات الدولية وحدها • وهنا تبدأ المفـارقة بين الاختصـاص القضـائى والاختصاص الافتائى : فالأول مقصور على الدول وحدها ولا يجوز للمنظمات ، والثانى مقصور على المنظمات وحدها وغير جائز بالنسبة للدول أو الأفـراد •

وهذا الحق مقرر أصـلا للجمعية العـامة ولمجلس الأمن ، ثم للفروع والمنظمات الدولية الأخرى التى ترخص لها الجمعية العـامة بطلب الفتـوى ، وقـد رخصت الجمعية العـامة لكل فروع الأمم المتحدة ولكافة الوكالات المتخصصة المرتبطة بها ــ عدا اتحاد البريد العالمى ــ بطلب الفتوى (١) •

الالتزام برأى المحكمـة :

الأصل أن الآراء الاستشارية للمحكمة غير ملزمة للدول ولاللجهات التى طلبتهـا • ومع ذلك فالأثر القانونى لهذه الفتـاوى فى العمل الدولى ، شىء مختلف ، فالمحكمة تتمسك من ناحية بما أبدته من آراء استشارية سابقة ، على نحو ما قررته عام ١٩٦٢ فى قضية جنوب غرب أفريقيا ، اذ انضمت بالاجماع الى الرأى الذى سـبق أن أبدته عام ١٩٥٠ فى نفس القضية مقررة أنه لم يحدث جديد منذ هذا التاريخ يدعو المحكمة الى العدول عما سبق لها أن قررته (٢) •

وتعامل أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة هـذه الآراء

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدوليـة ، المرجـع السابق ص ٢٩١ •

(٢) ICJ, 1962, Rep. 319.

بلحترام شديد ، وعلى أساس كونهما تعليقات ذات قيمة قانونية كبيرة .

هذا وقد أصدرت المحكمة العديد من الآراء الاستشاريه ذات القيمة الكبيرة نذكر من ذلك فتواها التى أصدرتها فى مسائل العضوية وفى التعويض عن الأضرار الناجمة عن الخدمة بالأمم المتحدة . وفتاواها الثلاث فى قضية جنوب غرب أفريقيا ، وفتواها بخصوص نفقات قوات الطوارىء الدولية فى الشرق الأوسط (١) .

سادسا : مقر المحكمة :

مقر المحكمة مدينة لاهاى بالأراضى المنخفضة . على أن ذلك لا يحول دون أن تعقد المحكمة جلساتها ، وأن تقوم بوظائفها فى مكان آخر عندما ترى ذلك مناسبا . ويقيم الرئيس والمسجل فى مقر المحكمة (المادة ٢ من النظام الأساسى للمحكمة) .

سابعا : القانون الذى تطبقه المحكمة :

أوردت المادة ٣٨ من النظام الأساسى للمحكمة تعدادا للمصادر الذى تطبقها المحكمة فى المنازعات التى تعرض أمامها ، والتى ذكرت أن وظيفة المحكمة أن تفصل فى المنازعات التى ترفع اليها وفقا لأحكام القانون الدولى وهى تطبق بهذا الشأن :

أولا : الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

ثانيا : العادات الدولية المرعية والمعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال .

---

(١) يراجع المؤلف الذى اصدرته الامم المتحدة عام ١٩٧٢ بعنوان حقائق اساسية عن الامم المتحدة ، ص ١٠٦ ، ومؤلف الدكتور محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٨ .

ثالثا : مبادئ القانون العامة التى أقرتها الدول المتمدينة •

رابعا : أحكام المحاكم الدولية ومذاهب كبار المؤلفين فى القانون الدولى العام فى مختلف الأمم • على أن أحكام القضاء الدولى وآراء الفقهاء تعتبر فقط مصدرا احتياطيا لقواعد القانون الدولى ، فهى لا تخلق قواعد جديدة ، وان كان يستعان بها على اثبات وجود هذه القواعد ، وعلى تفسير ما غمض منها •

خامسا : قواعد العدالة والانصاف ، فللمحكمة سلطة الفصل فى القضية وفقا لمبادىء العدالة والانصاف ، بشرط أن يوافق أطراف الدعوى على ذلك • ويمكن للمحكمة بمقتضى هذا النص أن تستبعد قاعدة قانونية وضعية ، وأن تطبق بدلا منها ما تقضى به الأصول المنطقية التى تتفق مع العدالة •

ثامنا : الاجراءات أمام المحكمة :

تعرض القضايا أمام المحكمة اما بواسطة الاعلان المسجل بالاتفاق الخاص الذى بمقتضاه وافق الأطراف على احالة النزاع الى المحكمة، أو بواسطة طلب مقدم من أحد الأطراف مؤسس على شرط الاختصاص الالزامى للمحكمة • ويقوم مسجل المحكمة باعلان هذا الطلب فورا الى الدول صاحبة الشأن • كما يقوم الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة باخطار أعضاء المحكمة بالطلب ويخطر كذلك أية دولة أخرى لها صلة بالنزاع • ويمثل الدول وكلاء عنها أو مستشارون أو محامون، ولهم أن يترافعوا شفاهة أو كتابة • وتتبع المحكمة اجراءات للتحقيق مماثلة لما هو معروف فى النظم الداخلية : فتسمع الشهود أو تستعين بآراء الخبراء ، ولها فى كل وقت أن تعهد الى فرد أو جماعة أو لجنة أو أية هيئة أخرى تختارها ، فى القيام بتحقيق مسألة ما ، أو أن تطلب من أى ممن ذكروا ابداء رأيهم فى أمر من الأمور بصفته خبيرا • واللغات الرسمية للمحكمة هى الفرنسية والانجليزية ويصدر الحكم بتلك التى يتفق عليها الطرفان منهما ، واذا لم يتفقا ، تصدر الحكم بهما معا ، وتبين المحكمة أى النصين هو الرسمى •

تاسعا : حكم المحكمة :

وتفصل المحكمة فى النزاع بهيئتها الكاملة (١٥ عضوا) ، ومع ذلك فلقد أجاز النظام الأساسى للمحكمة أن تشكل منها دوائر ثلاثية للنظر فى أنواع خاصة من القضايا كقضايا العمل والقضايا المتعلقة بالترانسيت والمواصلات • على أنه فى الأحوال الأخرى يمكن أن يعفى قاض أو أكثر من الاشتراك فى الحكم على ألا يقل عدد أعضاء المحكمة عن تسعة قضاة • ويصدر حكم المحكمة بأغلبية الآراء ، ولرئيس المحكمة صوت مرجح ، ويبين الحكم الأسباب التى بنى عليها ويتضمن أسماء القضاة الذين اشتركوا فيه • ولا يختلف تنظيم الاجراءات على هذا النحو عن ذلك المعروف فى تنظيم القضاء الوطنى فى معظم الدول • ولكن يبدو التغيير فيما قرره نظام المحكمة من أنه اذا لم يكن الحكم قد صدر كله أو بعضه باجماع القضاة ، فمن حق كل قاض أن يصدر بيانا مستقلا برأيه المخالف • ونعتقد أن لهذا التغيير وجاهته ، وقد أعطى الفرصة لعديد من القضاة أن يعطونا آراء جديدة ، وأن يطوروا الكثير من الأحكام القانونية الدولية (1)•

وحكم المحكمة يعتبر نهائيا لا يقبل الاستئناف ، الا أنه يقبل اعادة النظر اذا ظهرت وقائع لم تكن تعلم بها المحكمه ولا الدولة المعنية وقت نظر الدعوى ، ويجب أن يكون لها تأثير قاطع على موضوع الدعوى •

ويمكن طلب تفسير ما غمض من الحكم ، أو اصلاح خطأ مادى وقعت فيه المحكمة •

---

(1) يراجع فى هذا المعنى رسالتنا شرط بقاء الشىء على حاله ، ص ٤٧٠ ، وبحثنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عن وسائل تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات عدد ١٩٦٩ .

عاشرا : تنفيـــذ أحكام المحكمة :

يلتزم أعضاء الأمم المتحـــدة ، والدول التى قبلت النظام الأساسى للمحكمة ، بالنزول على أحكامها • واذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخـــر أن يلجأ الى مجلس الأمن • ولهذا المجلس ـ اذا رأى ضرورة لذلك أن يقـــدم توصياته أو أن يصـــدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم (المـــادة ٩٤ من الميثاق) •

ويشبه هذا النص نص المـــادة ١٣ فقرة ٤ من عهد العصبة الذى نص على أن أعضاء العصبة تجب موافقتهم على أن ينفذوا بحسن نية تامة أى حكم أو قرار يصـــدر ، وعلى عدم الالتجاء الى الحرب ضـــد أى عضو فى العصبة يقوم بتنفيذ الحكم أو القرار • وفى حالة عـــدم تنفيذ أى حكم أو قرار يقترح المجلس الحـــل اللازم لوضـــعه موضع التنفيـــذ •

ورغم العيوب العـــديدة التى تضمنها نص عهـــد العصبة ، الا أنه كانت له ميزة رئيسية ، هو أنه يغطى جميع الأحكام التى تصـــدرها جهات قضائية دولية ، بما فى ذلك محاكم التحكيم ، فى حين أن الميثاق لم يهتم الا بتنفيذ أحكام محكمة العـــدل الدولية فقط ، مع أن المـــادة ٩٥ منه ، قـــد أعطت للدول الأعضاء حق اللجوء الى محاكم أو جهـــات قضائية أخرى (١) •

---

(١) عبد العزيز سرحان ، القـــانون الدولى العـــام طبعة ١٩٦٩ ، ص ٤٤٧ .

وواضـــح ان كلا من العهد والميثاق لم يضـــعا نظاما متكاملا لتنفيـــذ الاحكام . ومع ذلك فان مجلس العصبة لم يكن له سلطة اصدار قرارات ملزمة تقضى بالتنفيـــذ فى حين أن مجلس الأمن يمكنه أن يصـــدر قـــرارات تنفيذية على ما سوف نرى .

وفى حالة عـدم تنفيذ الحكم يوجد أمام الطرف المتضرر من عـدم التنفيذ أربعـة طرق هى : المساعدة الذاتيـة Self Help ، التعـاون مع الأطراف الثلاثة (الغير) ، اللجوء الى المحاكم الداخلية ، الأعمـال التى تصدر من المنظمات الدولية •

أما عن المساعدة الذاتية ، فانه اجراء لم يعـد من الممكن اللجوء اليه الا طبقا للمـادة ٣ فقرة ٤ ، والتى تمنع اللجوء الى القوة الا فى حالة الدفاع الشرعى ، ويصعب أن نجـد من بين الحالات التى تعرض على المحكمة ، حالة تنطبق عليها شروط الدفاع الشرعى • ولقد تحدثنا عن هـذه الطريقة ، باعتبارها الطريقة التقليدية التى كان يلجأ اليهـا عادة قبل قيام التنظيم الدولى العالمى •

وبالنسبة لتنفيذ الحكم بالتعاون مع دول أخرى ، فانه يمكن أن يكون اجراء فعالا • وقـد كونت كل من الولايات المتحـدة الأمريكية ، وفرنسا ، وانجلترا لجنـة ثلاثيـة عام ١٩٥١ ، بمقتضى اتفاقيـة تعويضات الدول المتحالفـة ، وافقت على أن تعطى انجلترا الأولوية فى أخـذ الأموال الذهبية الخاصة بألبانيا والتى وجـدت فى ألمـانيا ، لكى تعوضها عن المبالغ المحكوم لها بها من محكمة العدل الدولية فى قضية مضيق كورفو (١) •

أما عن الوسيلة الثالثة • والمتعلقـة باللجوء الى المحاكم المحلية لدولة أخرى فانهـا تعتمد على ما تقـدمه القـوانين المحلية من حلول بهـذا الشأن ، وكثيرا ما تدفع الدولة بحصانة الدول الأجنبية ضـد اللجوء الى القضاء الوطنى لدولة أخرى •

---

(١) يراجع فى التفاصيل : Schachte, The Enforcement of International Judicial and Arbitral Decisions, 54 AJIL, 1960; Jenks. The prospects of International adjudication, p. 667, Vulcan, L'inexecution des decisions de la cour International de Justice, R.G.D.I.P. Vol 192, 1947.

بقيت الوسيلة الأخيرة ، وهى اللجوء الى المنظمات الدولية •وقد سبق أن ذكرنا نص الميثاق ، الذى أعطى لمجلس الأمن سلطة أن يصدر توصيات أو قرارات بالتدابير الواجب اتخاذها لتنفيذ الحكم • ويمكن اللجوء الى الجمعية العامة للأمم المتحدة كذلك ، استنادا الى المادة ١٠ أو ١١ من الميثاق •

وواضح أن لمجلس الأمن أن يتخذ التوصية الى يراها ملائمة لتنفيذ الحكم • أما بالنسبة للقرارات ، فالمفروض أن تكون ملزمة عملا بالمادة ٢٥ من الميثاق التى نصت على أن الأعضاء يتعهدون بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق • ولكن هل يجوز للمجلس أن يتخذ التدابير الجماعية فى حالة عدم امتثال الدولة للحكم ؟

يذهب الفقه الغالب الى تأييد هذا القول • وقد عرضت حالة واحدة على المجلس ، تم الاستناد فيها الى المادة ٩٤ من الميثاق ، حيث طلبت المملكة المتحدة من مجلس الأمن تنفيذ حكم محكمة العدل الدولية الصادر لصالحها ضد ايران فى قضية التأميم الأخيرة الزيت • وقد رفضت ايران تطبيق هذه المادة عليها لعدة أسباب هى : أنه لا يوجد حكم نهائى صادر من المحكمة يلزمها بشىء ، وأنه لا يوجد التزام على مجلس الأمن فى أن ينفذ بالقوة قرارات المحكمة (١) •

وقد أجل المجلس نظر الموضوع حتى تفصل المحكمة فى الطعن بعدم اختصاصها (٢) • وقد قضت المحكمة بعد ذلك بعدم الاختصاص •

ومن الصعب أن نقبل امكان استخدام تدابير الأمن الجماعى فى

---

(١) U. N. Doc. S/2358, 29 September 1951.

(٢) انظر الوثائق الرسمية لمجلس الأمن ، اللقاء ٥٤٥ ، السنة السادسة .

غير الأحوال المخصصة له فى الميثاق ، اذ أن هـذا المنهج يعـد منهجا متخصصا ، فهو لا يواجه الا حالات تهـديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان • ومن ثم فاذا لم يكن عـدم تنفيذ حكم المحكمـة ممثلا لحالة من هـذه الحالات ، فاننا لا يمكننا التسليم بامكان اسـتخدام التدابير غير العسكرية أو العسكرية المنصوص عليها فى الباب السابع لتنفيـذه • وهناك العـديد من التـدابير الأدرى التى يمكن أن يأمر المجلس بهـا الدول الأعضـاء ، كالتنفيذ الجبرى على ممتلكات الدولة لدى دولة ثالثة ، أو حرمانها من بعض مزايا عضـوية الأمم المتحـدة ••• الخ •

بقيت مسألة أخيرة ، تتصـل بمدى سلطة المجلس ، عند النظر فى اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ الأحكام فى فحص شرعيتها • فالواقـع أنه لا مجلس الأمن ، ولا الجمعية العامة ، يعتبر هيئة قانونية عليا ، أو أجهزة لهـا سلطة المراجعـة القانونية ، لذا لا يمكن لهذه الأجهزة أن تذهب بعيـدا وراء ادعاءات تتصل بعـدم شرعية الحكم أو عدم مطابقته للقانون ، أو للتجاوز فى اسـتخدام السلطة مثلا • ومع ذلك ، فنظرا لكون هذه الأجهزة ، أجهزة سياسية وتدور المناقشة فيها بحرية تامة ، فانه لا يمنع الحديث فيها عن أى شىء •

ولكن اذا أقر الجهاز سياسيا عدم ملاءمة التنفيذ ، أو استحالته ، فانه قـد لا يتخذ أى خطوة تجاه التنفيذ (١) •

تقـدير لدور المحكمة فى القضايا الدولية •

ان نظرة فاحصة لوضع محكمة العـدل الدولية ، ترينـا أن هذه المحكمة لم تقم بالدور الذى كان متوقعا لهـا فى العلاقات الدولية ، حتى بالمقارنة مع المحكمة الدائمة للعـدل • مبرغم أن المحكمـة الأخيرة

---

(١) Sornsen, M., Manuel of Publio International law, 1969 p. 712.

قد عاشت فترة أقل بكثير من الفترة التى استمر عمل محكمة العـــدل الدولية فيها ، الا أننا نرى الفتـــاوى التى صـــدرت منها ، والأحكام الفاصلة فى المنازعات التى صدرت عنها أقل عددا من تلك التى أصدرتها المحكمة الدائمة (١) • ولا توجد أمام المحكمة الآن ، الا دعاوى ضئيلة للغـــاية ، فما هى أسباب هـــذه الظاهرة ؟

فى الواقع هناك أكثر من سبب :

١ ـــ يتعلق السبب الأول بالنظام الأساسى للمحكمة ، فهذا النظام نقل حرفيا من النظام الأســـاسى للمحكمة الدائمة للعدل الذى وضـــع عام ١٩٢٠ ، والذى نقل بدوره من مشروع انشـــاء محكمـــة تحكيم قضائية الذى قـــدم لمؤتمر لاهاى الثانى عام ١٩٠٧ ، ومعنى ذلك « أن الجهاز الرئيسى للأمم المتحـــدة ما زال يعمل وفق نظام يدين فى صياغته ومضمونه للفكر القانونى الذى ساد فى مطلع هذا القرن ، وهذا يختلف عن وضع الأجهزة غير القضائية فى التنظيم الدولى ، والتى لحقتهـــا تطورات هامة منـــذ ذلك الوقت » مما دعا البعض الى أن يصرح بأن الوظيفة القضائية لم تخط منذ القرن التاســـع عشر حتى يومنا هـــذا خطـــوة واضحة الى الأمام (٢) •

---

(١) تلقت المحكمة الدائمة ـــ فى الفترة ما بين عامى ١٩٢٢ ـــ ١٩٣٩ ، ٢٧ طلبا من مجلس العصبة لابداء رأيها الاستشارى فيه ، ورفعت أمامهـــا ٦٥ دعوى أصدرت احكامهـــا فى ٣١ منها ، وقبـــل اختصاصـــها الالزامى ٣٨ دولة من بين أعضـــاء العصبة البالغ عددهم عام ١٩٣٨ ـــ ٥٤ دولـــة فى حين أن محكمـــة العدل لم تصدر سوى ١٤ رأيا استشاريا ، ولم ينظـــر أمامها سوى ٤١ دعوى قضائيـــة ، كما لم يقبل اختصاصها الالزامى سوى ٤٧ دولة . بينما من الملاحظ كثرة المنازعات السياســـية التى عرضت على أجهـــزة الأمم المتحدة ، بما يتجاوز كثيرا المنازعات السياسة التى عرضت على أجهزة العصبة . نقلا عن ابراهيم شحاته ، محكمـــة العدل الدوليـــه ومتطلبات تطوير نظامها مجلة السياسة الدوليـــة ، العدد ٣١ عام ١٩٧٣ ، ص ٣٨ •

(٢) راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ص ٤٤٧ •

والواقع أن هذا الوضع يتجاهل تطورات عديدة لحقت بالمجتمع الدولى ،وجعلته يبــدو مجتمعا مغايرا تماما لما كان الحال عليــه فى أوائل هذا القرن سبق أن أشرنا اليها فى مقدمة هذه الدراســة . سواء من حيث الدول أعضاء المجتمع الدولى ، أو الموضــوعات الجديدة التى بدأت تدخــل فى دائرة القانون الدولى •

٢ ــ أما السبب الثانى فيرجع الى عدم تمثيل الدول الجــديدة بالمحكمة بالشــكل الكافى وذلك رغــم تزايد عددها ، وتكوينهـا ثلثى المجتمع الدولى • ولعــل ذلك ما يفسر نزوع المحكمــة الى اهدار مصالح الدول الجــديدة فى بعض الأحيان (١) ، ونزوع هــذه الدول بالاضافة الى كتلة الدول الشــيوعية ، الى عدم عرض منازعاتهم على المحكمــة أو قبولهم الاختصاص الالزامى لها •

ولقــد قدم العــديد من المقترحات لتعديل طريقة تكوين المحكمة ، وذلك فى الدعوة التى وجهتها الجمعية العامة الى الدول الأعضاء فى الأمم المتحده ، والى أعضاء النظــام الأساسى للمحكمة وكذا الى المحكمــة نفسها بأن تتقــدم الى الأمين العام للأمم المتحدة آراءها ومقترحاتها حول دور المحكمة ، وفقا لقائمة أسئلة قدمها الامين العام (٢) •

ومن أهم هــذه المقترحات ، اقتراح بزيادة عدد أعضاء الأمــم

---

(١) تجلى ذلك بوضوح فى حكم المحكمة فى قضية جنوب غرب افريقيا المرحلة الثانية عام ١٩٦٦ ، راجع رسالتنا ، شرط بقاء الشيء على حاله ، ص ٤٥٦ وما بعــدها .

(٢) يراجع قــرار الجمعية العــامة رقم ٢٧٢٣ (٥) ، والصــادر فى ١٥ ديسمبر عام ١٩٧٠ والأسئلة التى أعدها الأمين العــام متصلة بمــا يلى : دور المحكمة فى اطار الأمم المتحــدة ، تنظيم المحكمة ، اجــراءات المحكمة وطــرق العمل بهــا ، القــانون الذى تطبقــه المحكمــة يراجع فى التفاصــيل :

Criton, The Review of the role of the intenational court of Justice, Revue Héllenique de droit International, 1971, p. 43 FF.

واقتراح آخر يدعو الى ضرورة أن تمثل المحكمة ، ليس فقط « الأنظمة القانونية الرئيسية فى العالم » وانما أيضا أنظمتها الاجتماعية • « Its Social Systems » وأيضا الثقافات القانونية لها « Its legal cultures »

واتجهت بعض الاقتراحات الى أنه من بين العناصر التى يجب أن تراعى عند اختيار القضاة ، قبول دولهم للاختصاص الالزامى للمحكمة •

٣ — والسبب الثالث يتتعلق بالاجراءات أمام المحكمة ، فهى عادة اجراءات مطولة وكثيرة النفقات • لذلك فلقد قدمت العديد من الاقتراحات التى تستهدف انشاء العديد من الدوائر المؤقتة ، وتسهيل الالتجاء اليها ، وتسهيل الاجراءات التى تتبع أمام المحكمة والسيطرة على المرافعات أمامها ، وحسم الدفوع المبدئية والمتعلقة باختصاص المحكمة بأقصى سرعة ممكنة •

٤ — أما السبب الرابع ، فيكمن فى وجود اتجاه هام لدى الدول باهمال تسوية مشاكلهم بالطرق القضائية ، وتفضيل اللجوء الى الوسائل السياسية ، تجنبا لصدور حكم حاسم ضدهم ، ولأن هذه الوسائل أكثر مرونة من الوسائل القضائية ، وقد تكون اجدى فى التوصل الى حل وسط للنزاع يرضى الحكومات • وأخيرا يسهل دائما التحلل من تنفيذ القرارات السياسية بعد صدورها ، بحجج أو تفسيرات متعددة ، بينما قد يصعب ذلك بالنسبة للأحكام القضائية • ولعل ذلك يفسر التحفظات العديدة التى تضعها الدول على اعلاناتها بقبول الولاية الجبرية لمحكمة العدل ، تلك التحفظات التى تصل أحيانا الى شل وظيفة القاضى الدولى ، وتحديد ولاية

---

(١) C. J. De Aréchaga, The amendments to the rules of Procedures of international court of Justice, AJIL, vol. 67, 1973, p.

المحكمة بالشكل الذى يرضى الدولة (١) .

٥ ـ ولعل أهم هذه الأسباب يتعلق بالقواعد القانونية التى تطبقها المحكمة . فمع غياب مشرع فى المجتمع الدولى الذى تزايدت وحداته ، واختلفت ثقافاته ، ظل القانون الدولى قانونا مطاطا وغير محدد . فالقواعد الاتفاقية المقبولة من الدول رغم جهود التقنين الحديثة ، ما زالت محدودة . والعرف الدولى لا يرضى مجتمعا بهذا الاتساع ، وعلاقات بهذا التعقيد الذى توجد عليه الآن العلاقات الدولية . وفضلا عن ذلك . فالمحكمة تقتصر على تطبيق المصادر التقليدية ولا تحاول أن تنظر الى أهمية المصادر الجديدة التى تزايدت قيمتها الآن ، كقرارات المنظمات الدولية . وكثيرا ما عبرت فى أحكامها عن اتجاهات تقليدية محافظة لا تحاول أن تطور القانون ، ولا أن تجعله متمشيا مع الأوضاع الجديدة للمجتمع الدولى (٢) .

على أن ذلك لا يجعلنا نهمل الدور الهام الذى أدته المحكمة فى مجال الآراء الاستشارية على الخصوص . فلقد كانت أكثر تساهلا وتطورا فى مجالها ، وأعطت تفسيرات مرنة ، ومطورة للعديد من المسائل . ونذكر لها بهذا الصدد اجازتها لعمليات قوات الطوارىء ، والزام الدول الأعضاء بنفقاتها . وفتواها بصدد تعويض الأضرار التى تصيب موظفى الأمم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم والتى أرست مبدأ هاما حول الشخصية القانونية للمنظمات والسلطات والصلاحيات التى ترتبط بها . عدا العديد من الآراء التى ساهمت فى تأصيل وتحليل القوانين الداخلية للمنظمات الدولية (١) .

---

(١) عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٤٤٧ ، ابراهيم شحاته ، مقاله عن محكمة العدل ، المرجع السابق ص ٣٨ .

(٢) يراجع مقال كرتون ، بالمجلة اليونانية للقانون الدولى ص ٣٨ وما بعدها .

(٣) صبيح مسكونى ، محكمة العدل الدولية والقانون الداخلى للمنظمات الدولية ، بغداد عام ١٩٦٨ .

المبحث السادس

الأمانة العامة للأمم المتحدة

١ — دور الأمانة العامة فى نظام الأمم المتحدة :

— نص ميثاق الأمم المتحدة على أن « يكون للهيئة أمانة تشمل أمينا عاما ومن تحتاج اليهم الهيئة من الموظفين • وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن ، والأمين العام هو الموظف الادارى الأكبر فى الهيئة » •

والحقيقة أن هذا النص يعبر عن ضرورة من ضرورات التنظيم الدولى الحديث • ففى كل الهيئات التمثيلية الدولية « تنتظم » الدول الأعضاء ، ولكن هيئة الموظفين هى العنصر الدولى الذى يتألف منه التنظيم ، أو هى المنظمة بمعنى آخر • ويبدو ذلك بوضوح كبير فى حالة الأمم المتحدة اذ أن ممثلى الحكومات يجتمعون وينفضون تاركين لهيئة الموظفين فى أبنية المقر الرئيسى اقامة الدليل على أن الأمم المتحدة شىء أكثر من توقع أن الحكومات ستجتمع مرة ثانية •

٢ — تكوين الأمانة العامة :

— ولقد أخذ الميثاق من عهد العصبة مجمل النظام الوظيفى الذى أتى به ويتمثل فى اسناد الرئاسة الادارية الى أمين عام يساعده طاقم من الموظفين الدوليين • ولذا تتضح أهمية شخصية هذا الأمين العام • ويتطلب توضيح المشكلة أن نبحث عن الشروط التى يجب أن تتوافر فى الأمين العام ومساعديه وطريقة اختياره • ثم الدور الذى يؤديه فى خدمة المنظمة الدولية •

اختيار الأمين العام والشروط التي يجب أن تتوافر فيه :

يعتبر اختيار الأمين العام من المسائل الهامة فى المنظمة ، لذلك استوجب الميثاق أن تقوم بتعيينه الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن وتعتبر التوصية من المسائل الموضوعية التى يجب أن توافق عليها الدول الكبرى فى مجلس الأمن مجتمعة • ويكفى — بالمقابلة لذلك — الأغلبية العادية لهذا التعيين فى الجمعيه العامة • ولم يحدد الميثاق الشروط التى يجب أن تتوافر فى الأمين العام ، رغم أنه اشترط فى موظفى الأمانة العامة الذين يقوم بتعيينهم الأمين العام « أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة » ، « وأكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى العادل » ولا شك فى ضرورة تحقق الشرط الأول فى الأمين العام • أما الشرط الثانى فواضح انه لا يمكن أن يتوافر فى شخص واحد • ومع ذلك فتبعية الأمين العام — وموظفى الأمانة العامة — لدولة ما ، مسألة هامة • ولقد أثارت مشكلة من مشكلات الوظيفة الدولية تعرف بمشكلة الولاء • فأول الواجبات التى تلقى على عاتق الموظفين الدوليين هو واجب الولاء للمجتمع الدولى • ولقد عبر عن ذلك دراموند — أول سكرتير لعصبة الأمم بقوله « ان أعضاء السكرتيرية بمجرد تعيينهم ، لا يصبحون خداما للدولة التى هم رعايا لها ، وانما يصبحون مؤقتا خداما فقط لعصبة الأمم وواجباتهم دولية ، وليست قومية » • لذلك يراعى أن يختار الأمين العام من دولة تنتهج سياسة حيادية ، وتبتعد عن المشاكل الخطيرة للسياسة الدولية • ولقد أثيرت المناقشات حول هذا الاعتبار كلما كانت الأمم المتحدة بصدد اختيار أمين لها (١) •

---

(١) تم اختيار السيد تريجفى لى النرويجى الجنسية أول أمين عام للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات وجددت له لمدة ثلاث سنوات اخرى ، وتم التجديد بدون توصية مجلس الامن مما دعا الاتحاد السوفيتى الى أن يعلن بطلان هذا التعيين . وقد استقال تريجفى لى من منصبه فى ١٠ نوفمبر عام ١٩٥٢ وعين مكانه همرشلد فى ١٠ ابريل عام ١٩٥٣

وبدت بوضوح بعد مقتل داج همر شلد فى ١٨ سبتمبر عام ١٩٦١ وهو فى خدمة الأمم المتحدة بالكونغو • وقد أوضح أحد المعلقين حقائق هذا الموقف بقوله : « لقد وقف الاتحاد السوفيتى — ويحميه حق الفيتو — لكى يتجنب تعيين خليفة لهمرشلد من بين دول العالم الحر فى أوربا وأمريكا وكل الدول التى تسير فى فلكهما وكذلك وقف العالم الحر ضد أن يخلفه شيوعى • لذلك فان السكرتير العام الجديد يجب أن يختار من بعض الدول المحايدة فى أفريقيا أو آسيا — مع استثناء الهند واسرائيل والدول العربية — والأماكن الأخرى التى لها مشاكل من نوع أو آخر مع المنظمة •• » [1] وقد جرت مناقشات واسعة بعد مقتل همر شلد حول الأمين الجديد • واقترح الاتحاد السوفيتى تغيير النظام من أساسه ، والأخذ بنظام سماه الترويكا [2] أو الأمانة الثلاثية • ومجمل هذا الاقتراح أنه يجب أن يحل محل

ولكنه لقى مصرعه عام ١٩٦١ . وتم تعيين المستر أوثانت من بورما ليشغل مدة همرشلد الباقية . ووافقت الجمعية العامة فى ٣ نوفمبر عام ١٩٦١ بنـاء على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين أوثانت كأمين عام مؤقت يستمر فى منصبه حتى ١٠ ابريل علم ١٩٦٢ وفى ٣٠ نوفمبر عام ١٩٦٣ ، وافقت الجمعية العامة بنـاء على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين أوثانت أمينا عاما للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات تبدأ بأثر رجعى من تاريخ تعيينه أمينا مؤقتا . وفى ديسمبر عام ١٩٦٦ عين أوثانت أمينا عاما لمدة أخرى تنتهى فى ديسمبر عام ١٩٧١ . وفى نهاية عام ١٩٧١ تقرر تعيين « كورت فالد هايم » ، وزير خارجية النمسا فى ذلك الوقت أمينا عاما لمدة خمس سنوات تنتهى فى ديسمبر عام ١٩٧٧ وجدد له مرتين حيث انتهت ولايته فى ديسمبر ١٩٨٧ ، ولم يثر تعيين الأمين العام الحالى — بيرز دى كوليار — مشاكل تذكر حيث عين من أول يناير ١٩٨٨ وحتى آخر ديسمبر ١٩٩٢ .

(١) نقلا عن Bhuinya فى كتابه المنظمات الدولية ، السابق الاشارة اليه ص ١١٠ .

(٢) الترويكا اسطورة روسية تتحدث عن فارس كان يجوب حقول الجليد فى روسيا بواسطة ثلاثة جياد ، يراجع فى ذلك بوهونيا ، فى مؤلفه السابق الاشارة اليه ص ١١٠ .

نظــام السكرتير العــام الواحد ، ثلاثة أشــخاص يختارون من دول مختلفة • ويمثلون آراء سياسية مختلفــة • فيجب أن يمثــل أحدهم الدول الشيوعية والآخر يمثل الغرب ، والثالث يمثل الدول المحايدة ، ولقــد عارض الغرب هــذا الاقتراح على أساس أنه — مع وجود ثلاثة أشخاص — سيكون من الصعب الوصــول الى الاجماع ، وســتكون النتيجة منازعات لا حصر لها ، ولقــد علق الرئيس الراحل كيندى على هــذا الاقتراح بقوله « حتى اذا كان هنــاك ترويكا حقيقى ، يتجول حول حقول الثلج الروسية ، وله ثلاثة جياد ، الا أنه يجب أن يلاحظ انها تحتــاج الى قائد واحــد لكى يكفل عــدم تشتيتها الى اتجاهات مختلفــة » •

ومن ثم كان هناك اجماع على اختيار شخص واحــد ، وتم بالفعل اختيار يوثانت خلفا لهمــر شلد (١) ، وفالدهايم خلفــا ليوثانت ، وبيرزدى كوليار خلفا لفالدهايم •

النظــام القانونى لموظفى الأمانة :

يجب اذن أن يكون موظفــو الأمانة على قــدر كبير من الكفاية الانتاجية ، وفضــلا عن ذلك ينبغى أن يراعى فى تكوين هيئة الأمانة العامة بصفة عامة التوزيع الجغرافى ما أمكن • ولقــد وجدت صعوبة كبيرة فى التوفيق بين هــذين الاعتبارين ، وخاصــة نتيجة للعجلة التى اصطحبت انشاء المنظمــة واختيار عدد كبير من الموظفين الأمريكيين • وتكمن هذه الصعوبة فى طريقة ادماج رجال ونساء مختلفى الجنسيات ، واللغات ، والتقاليــد الثقافيــة فى فريق ادارى كفء • والحقيقة أن سكرتير الأمم المتحدة يبذل جهدا كبيرا فى التغلب على هذه الصعوبة ، ويكمن الحل فى أنه ليس من الضرورى اعتبار الكيف البحت ، لأنه من وجهة نظر ادارية ، ثمة قيمة ايجابية فى ضــمان توزيع جغرافى قومى

---

(١) يراجع فى اختيار الأمين مقال لبيمان Pyman بعنوان :
The Status of the
Secretary general, in waters, The United Nations, p. 139, FF.

واسع حتى على حساب الكيف البحت ، لأن جنسية رجل قليل الصلاحية الى حــد ما قــد تجعــله أكثر فائدة لبعض الأغراض من موظف مدنى آخر أكثر صلاحيــة وخبرة • وبالاضافة الى ذلك فلقد تم تحــديد وظائف المنظمة بنفس نســبة اســهام الدول الأعضاء فى ميزانية الأمم المتحدة ، مع التقريب والتوفيق بين مطالب الدول الصــغرى والدول الكبرى •

وبالنسبة لمشكلة الولاء للأمم المتحدة • نجــد نصوص الميثاق واضحة فى تطلبها الحيــدة والاستقلال عن دولة الموظف الأصلية • فالمــادة ١٠٠ تنص على أنه « ليس للأمين العــام ولا للموظفــين أن يطلبوا أو يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أى سلطة خارجة عن الهيــئة ، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمــل قد يسىء الى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئــة وحدها » كما ألقت على عاتق كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام الصــفة الدولية لمسئوليات الأمين العــام والموظفــين ، وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » •

وتأكيدا لذلك نصت اللوائح الداخلية للمنظمة على ضرورة تأدية الموظف الدولى لقسم يؤكد فيه تأدية عمله بكل ولاء كموظف مدنى يعمل فى خدمة الأمم المتحدة ، وبأن يقوم بهذه الوظيفة بما يتفق مع مصالح هذه الهيئة وحدها ، وألا يتلقى أية تعليمات تتصــل بتأدية هذه الوظيفة من أية حكومة أو هيئة خارج الأمم المتحدة (١) » •

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولى أية صلات توصــية ؟

نجد الاجابة على هذا السؤال عنــد الفقيه الأمريكى Jenks حيث يقول « ان الافتقار الى الارتبــاط بوطن المرء لا يكون نظــرة

---

(١) W. Jenks, Some problems of an international civil. Service, public administration, Review p. 95

دولية ... والاتجاه الغامض الذى يجعل موقف الموظف غير واضح حيـال كل المسائل ، والناجم عن التحرر من التعصب أو التحيز الذى يتولد من الافتقار الى الحيوية لا يكون نظرة دولية . ان النظـرة الدولية المطلوبة من الموظف الدولى قوامها وعى بصير ، يصبح غريزيا ، تتأصل جذوره بالعـادة ، بحاجات وانفعـالات ، وتحيزات ودواعى تعصب الشعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحس بها هذه الشعوب ، وعى تصاحبه قدرة على وزن هـذه العناصر التى غالبـا ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه العناصر دخل فى أمره ومساس به » .

وظائف وسلطات الأمين العـام

١ ــ الوظيفة الادارية والفنية :

للأمين العام وظيفتان رئيسيتان يؤديهما فى خدمة الأمم المتحدة الأولى ادارية وفنية ، والثانيـة سياسية . فبالنسبة للوظيفة الأولى قررت المـادة ٩٨ أن الأمين العـام يتولى أعماله بصفته هذه فى كل اجتماعات الجمعيـة العـامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصـادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها اليه هذه الفروع . ويعـد الأمين العام تقريرا سنويا للجمعية العامة بأعمال الهيئة . أما الوظيفة السياسية فلقد عبرت عنها المـادة ٩٩ بقولها « للأمين العـام أن ينبـه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وكلتا الوظيفتين على قـدر كبير من الأهمية فبالنسبة للوظيفـة الأولى يقوم الأمين العام بتسيير مختلف الشـئون الادارية والمـالية المتعلقة بفروع الأمم المتحدة . فهو الذى يقوم بتحضير جدول الأعمال

(١) نقلا عن بيمان فى مقاله السابق الاشارة اليه عن نظام السكرتارية العـامة ، ص. ١٤٠ .

المؤقت لها ، ويخطر بموعد افتتاح الدورات ومكانها . ويحضر الوثائق اللازمة لعمل تلك الفروع ، ويتخذ الاجراءات اللازمة لعقد الجلسات ، ويتسلم أوراق الاعتماد ، ويتلقى المقترحات والتعديلات على محاضر الجلسات ، ويترجم القرارات ويطبقها ويبلغها للدول . ويقوم بتحضير مشروع الميزانية ويعرضه على الجمعية العامة لاقراره .

ويمثل الأمم المتحدة أمام المحاكم والهيئات الأخرى . ويتلقى البيانات من الدول ويسجل المعاهدات . على أن أهم اختصاصاته الادارية يتمثل فى الدراسات والتقارير التى يعدها لفروع الأمم المتحدة ، وخاصة ذلك التقرير السنوى الذى يقدمه للجمعية ، ويستعرض فيه التطورات السياسية والاقتصادية ، والتعاون الفنى ومختلف البرامج التى تقوم بها الأمم المتحدة فى الميادين الاجتماعية والتعليمية وحقوق الانسان ، والمسائل المالية والادارية ، وتبلغ هذه التقارير درجة كبيرة من الأهمية لأنها تنطوى على تأثير كبير على الأجهزة التى تقدم لها ، ذلك « ان اعداد هذه الوثائق يحمل معه قدرة معينة على توجيه المناقشة وجهة معينة ، وعلى اصدار القرارات على نحو خاص » .

ولقد اعترفت بهذه القدرة اللجنة التحضيرية التى كلفت بوضع ميثاق الأمم المتحدة موضع التنفيذ فى عام ١٩٤٦ بقبولها .. بينما بقيت المسئولية عن صياغة وتقرير السياسة الدولية المتفق عليها فى يدالفروع التمثيلية للمنظمة ، الا أن المهمة الرئيسية فى اعداد الحجج التى تقوم عليها هذه القرارات ، وفى تنفيذها بالتعاون مع الدول الأعضاء ، ستتوقف الى حد كبير على السكرتارية .

٢ — الوظيفة السياسية :

أما عن الوظيفة السياسية ، فهى فى الواقع من وظيفة رئيس الجهاز الادارى الأعلى . ولقد قلنا ان أساس منحها له هو المادة ٩٩ التى تعطيه حق تنبيه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد

المسلم والأمن • فهذا النص يعكس بوضوح الرغبة العامة للحكومات الأعضاء — بما فيهـا الدول الكبرى — على أن يكون للأمين العـام للمنظمة اختصاصات سياسية محددة •

ولقد كان هناك اتجاه فى بعض أروقة الأمم المتحدة — فى مرحلة مبكرة من مراحل الاعداد للميثاق — حـول ما اذا كان من المناسب أن يكون هناك رئيس للمسائل السياسية والتنفيذية وسكرتير عـام يتولى المسائل الادارية • ولكن هـذا الاقتراح أسـقط ، وتضمنت مقترحات دومبارتون أوكس انشاء ضابط دائم ذى وظيفـة مزدوجة يربط بين اختصـاصات كل من هاتين الوظيفتين — على افتراض أن السكرتير العـام ينبغى أن يكون أكثر من مجرد أعلى موظف ادارى• ولذا نجد العناصر التى تمكنه من تأدية وظيفتـه السياسية مرتبطة باختصاصاته الادارية • فاذا كان له حق حضور جلسات الجمعيـة العـامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى ، فان له أن يبدى رأيه شفاهة أو كتابة فى أية مسألة معروضة عليهم • ويبدو أهمية حقه فى تنبيه مجلس الأمن الى أية مسألة سياسية ، فى أنه يستطيع أن يضمن جدول أعمال هذه الفروع أية مسألة يرى ضرورة مناقشتها واتخاذ قرار بشأنها • ويستطيع أن يضمن تقريره السنوى آراءه فى مختلف المسائل السياسية • وله أن ينفذ القرارات السياسية التى قد تكلفه بها الأمم المتحدة •

ولقد توسـع سكرتاريو المنظمة الدوليـة فى تفسـير النصوص التى تقرر اختصاصهم (١) فلقد أعطى أول سكرتير عام للأمم المتحدة — تريجفى لى — لنفسه الحـق فى الوقوف أمام العـالم على أنـه الرمز الرئيسى للتنظيم الدولى ، والمتحدث الوحيد باسـم المصلحة

---

(١) يراجع فى ذلك :

Ch. Winchmore, The Secretariat, Retrospect and prospect, international organization, 1659, p. 6224.

العالمية ، وللحق فى الجلوس فى المفاوضات مع الدول والوكالات الدولية الأخرى باعتباره رئيس الأمم المتحدة والممثل الرسمى لمصالحها التنظيمية • وقد جعل من تقريره السنوى نوعا من خطاب افتتاح الدورة البرلمانية ، وحاول تحقيق امكانيات سلطة الاقتراح والتقييم • ووجد نفسه المالك الحائز لنفوذ هام بواسطة السلطة المخولة له لعرض آراء قانونية وبحوث علمية ، وللمشاركة فى صياغة القرارات وتعيين الوسطاء والمحققين للاشراف على الأعمال الجارية للهيئات التى تتفاوت من هيئات الاشراف على الهدنة الى لجان المعونة الفنية • وأصبح المنسق الرئيسى للتنظيم العالمى وشخصا له مركز من المراكز الرئيسية كمستشار ، وضابط اتصال ، وموثق فى نظام الدبلوماسية الدولية القديم (٢) •

على أنه يبدو أن (تريجفى لى) كان مشغولا الى حد ما بالتنظيم الادارى للسكرتارية ، لذلك فبعد أن تولى همرشلد سكرتارية المنظمة الدولية ، بدأ فى تطوير وظيفته السياسية بصورة أوسع • فلقد بدأ همر شلديحس بأنه جهاز سياسى مستقل ، لا يستهدف الحلول محل مجلس الأمن أو الجمعية العامة فى اختصاصاتهما ، وانما يعتقد بأنه اذا فشلت هذه الأجهزة السياسية فى تحقيق وظائفها لسبب أو لآخر ، فان مسئولياته تتضاعف • انه يعتبر الحارس على الميثاق والراعى لمبادئه ، وتستطيع الحكومات أن تمتنع عن التصويت ، ولكنه لا يستطيع أن يمتنع عن العمل (١) • هكذا وجدناه يعلن عام ١٩٥٨ — عندما فشل مجلس الأمن فى اتخاذ قرار بشأن الأزمة فى لبنان — أن الأمم المتحدة لابد أن تمارس

---

(١) كلود النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ، ص٢٩٢ ، بوهينا ، منظمة الامم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٠٧ •

(٢) Sydney Bailey, The Troika and the Future of the U. N. Carnegie Endowment, New York 1954.

وفى نفس المعنى مارك لى الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق ص ٢١ •

مسئولياتها مع ذلك ، ولم يقتنع حتى كلفته الجمعية العامة — بناء على طلبه — بأن يجرى ترتيبات عمليـة تساعد على تحقيق أهـداف الأمم المتحدة ومبادئها ، وتشمل الانسحاب المبكر للقوات الأجنبيـة منهـا » •

ولقـد اتسـع نطـاق عمل الأمين العـام وأمانته بعد ازدياد عدد أعضاء الأمم المتحدة ، ليس فقط كانعكاس للزيادة الكمية فى حجم الأنشطة ، ولكن أيضا كاستجابة لحاجة دول العالم فى أن تلقى على عاتق المنظمات الدوليـة تحقيق العـديد من الأغراض الاقتصـادية والاجتماعية والسياسية • ولقد ترك ذلك أثرا واضـحا على تطـور العلاقات الدولية بصورها المختلفة (١) •

امتيازات وحصانات الموظفين الدوليين :

توصلت الأمـم المتحـدة — حمـاية للصـفة الدوليـة التى يتمتع بها موظفو المنظمة — الأمم المتحدة — الى اقرار اتفاقيـة مع الدول الأعضاء ، بتقرير امتيازات وحصانات لموظفى الأمم المتحدة • وتقضى هـذه الاتفاقية بتمتع الأمين العـام ، والأمناء المساعدين بكافة الحصـانات والامتيازات الدبلوماسـية ، وبالحصانات المقـررة فى اتفاقية حصانات الأمم المتحـدة ، ويتمتع الموظفون الآخرون الذين يحددهم الأمين العام ببعض الحصانات مثل : الحصانة القضائية فيما يصـدر عنهم بصفتهم الرسمية من تصرفات ، والحصانة المـالية ، فهم يعفون من الضرائب عن الأموال التى يتقاضونها من المنظمة • ويعفون كذلك من أداء الخـدمة العسكرية ومن جميع قيود الهجرة وتسجيل الأجانب • ولقد أنشئت المحـكمة الادارية للأمم المتحـدة للمحافظة على حقوق هؤلاء الموظفين وموظفى الوكالات المتخصصـة بها والفصل فى القضايا التى يرفعونها ضد الأمم المتحـدة أو ضـد

---

(١) مقال ونشمور عن السكرتارية بمجلة التنظيم الدولى ، ص٦٢٣ .

الوكالات ، واختصاصها الزامى ، وتملك الحكم بالغاء القرارات الباطلة والتعويض عنها • والمحكمة الادارية تعتبر فرعا مستقلا من فروع المنظمة ، وقد أفتت محكمة العدل الدولية باعتبارها محكمة دولية (١) •

ونظرا لأهميته وخطورة قرارات هذه المحكمة ، فقد نصت المادة ١١ من النظام الأساسى لهذه المحكمة على جواز الالتجاء — وفق شروط معينة — الى محكمة العدل الدولية بطلب رأى استشارى اذا كان هناك اعتراض على حكم المحكمة الادارية • والطريقة المتبعة فى ذلك هى أن يعرض الأمين العام للامم المتحدة أو الموظف صاحب الشأن ، أو أية دولة عضو ، على لجنة اعادة النظر فى أحكام المحاكم الادارية ، احالة المسألة التى صدر بشأنها الحكم ، الى محكمة العدل الدولية للحصول على رأى استشارى بشأنها ، ولهذه اللجنة أن تجيز أو ترفض الطلب ، فاذا ما أجازت ، كان ذلك بمثابة استئناف لحكمها أمام محكمة العدل الدولية (٢) •

---

(١) يراجع حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، عائشة راتب التنظيم الدولى ، ص ١٨٦ •

(٢) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ص ٢٥٣ • ومحمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٦٠ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٦٨ •

الفصل الثـالث

تطــور أجهزة الأمم المتحــدة

تطورت أجهزة الأمم المتحدة بشكل عام ، بسبب تزايد المسائل الدولية التى صارت تعرض عليها ، وبسبب دقــة العــديد من هــذه المسائل الأمر الذى يقتضى تخصيص أجهزة خاصة لمتابعتها • ونلاحظ على هذه الأجهزة الجديدة ما يلى :

١ — انها تختص أساسا بمسائل فنية وقليل منهــا هو المعنى بمسائل سياسية أو عسكرية •

٢ — انها تعمل فى استقلال واضح عن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة وان ارتبطت غالبــا بالجهازين الرئيسين بشكل أو آخر ، أعنى الجمعية العامة أو مجلس الأمن ، مع ملاحظة أن بعضها يرتبط بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى •

٣ — ان البعض منها يمثل جهازا دائما مثل اليونيدو واليونتار ، فى حين أن البعض منها ذو طابع مؤقت مثل قوات الأمم المتحــدة فى قبرص أو فى لبنــان •

٤ — ان هــذه الهيــئات والأجهزة قد أسدت خــدمات جمــة للانسانية سواء فى المجال العسكرى أو الوظيفى حيث أدت الى ابرام العديد من الاتفاقيات ، كما عملت بشكل مباشر على صــيانة السلم والأمن الدولى ورعاية احترام حقوق الانسان وحرياته •

تقسيم الأجهزة الجــديدة :

يمكن تقسيم هــذه الأجهزة الى ثلاثة أقسام رئيســية ، يهتم القسم الأول بالمسائل ذات الطابع السياسى أو العسكرى على وجــه

الخصوص ويهتم الثانى بمسائل التنمية الاقتصـادية والاجتماعية ،
أما القسم الثالث والأخير فيهتم بالمسائل الانسانية بشكل عام •

أولا : الأجهـزة العسـكرية :

أنشأت الأمم المتحدة ممثلة فى مجلس الأمن أساسا ، والجمعية العامة فى بعض الحالات ، قوات الأصل أنها ذات طابع مؤقت لصيانة السلم فى المناطق المتوترة فى العالم مثل قوة الأمم المتحدة المعنية بصيانة السلم فى قبرص ، هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة فى فلسطين ، البعثة المدينـة والعسكرية للأمم المتحدة فى الكنغو ، قوة الأمم المتحدة المؤقتة فى لبنـان •

ثانيا — الأجهزة المعنية بالتنمية :

وهى أكثر الأجهزة الجـديدة ، وأهمها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD برنامج الغذاء العالمى ، برنامج الأمم المتحـدة للتنمية UNDP ، منظمة الأمم المتحدة للانماء الصناعى UNIDO برنامج الأمم المتحـدة للبيئة UNBP ، مجلس الغـذاء العالمى WFC ويمكن أن ندخل فى هـذه الأجهزة جامعة الأمم المتحدة UNU اذ أنهـا تختص بدراسة المشاكل العالمية المتصلة بادارة مصادر الثروة ، ومشاكل الجـوع فى العالم ، والانسان والتنمية الاجتماعية ، وأخيرا ندرج فى هذه الأجهزة معهـد الأمم المتحـدة للتدريب والبحوث UNITAR ويختص باعداد المسئولين الوطنيين للعمل فى مجـالات التعاون الدولى •

وقد أثبت مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية « الينكتاد » ، أهمية بالغة فى النشاط الذى يقوم به من أجل وضع نظام اقتصادى دولى جديد يراعى مصالح الدول النـامية أساسا ويزيل الآلية الضـارة بهـا من التجارة الدولية ، كذلك تقـوم أجهزة التنمية الأخرى بنشاط وافر فى تقـديم المعونات الفنية والمـالية للدول النامية •

ثالثا — الأجهزة المعنية بالمسائل الانسانية :

وهى أجهزة عديدة بدورها ، تضلع بنشاط ملحوظ فى سبيل مساعدة الانسان الضعيف ومد يد العون له ، منها صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة UNICEF ومفوض الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين UNIHCR غير العديد من الأجهزة الثانوية الأخرى المعنية بالشئون الانسانية .

الفصـــل الرابع

تمثيل الدول وتصويتها فى الأمم المتحدة

تأخـــذ منظمة الأمم المتحـــدة أهمية كبيرة باعتبارها أداة لتجمع ممثلى الدول من كافة أنحاء العالم ، ليتناقشوا ، ويتداولوا فى نســئون عالمهم ، ثم يتبعون ذلك باتخاذ القرارات أو التوصيات حسبما ينمشى مع مصالحهم • فمن الأسس التى يقوم عليها التنظيم الدولى ، أنه يهيىء نوعا موصولا من المناقشة الكبرى grand debate بين ممثلى الوحدات المكونة للمجتمع الدولى • وأيا كان المجتمع الدولى . فهـــو منصة ، وقاعة عمومية للخطابة أو الاجتماع ، ومحاورة منظمة وورشة مكاملـــة • ولا شك أن لتلك المناقشات أهمية فائقـــة فى العصر الذى نعيش فيه ، واجتماع ممثلى الدول فى صعيد واحـــد يفعل شيئا أكثر من الرمز لـــكروية الأرض ، هو أنه يزودنا بصـــورة كاملة عن حالة العـــالم ، واهتماماته ومشـــاكله « انه ينـــير الوعى بالقوة والعوامل ، بالمطامح والمخاوف ودواعى القـــلق ، بالتغيرات وأســـباب الجمـــود والتعنت ، وبالمثـــل العليا والاهتمامات التى تشكل المشاكل الدوليـــة للعصر ، ثم تدل على المســـائل الكبرى التى سينمخض عنها المستقبل ، وبالاختصار فانه يصوغ جدول أعمال تدبير أمور الدول وسياستها » • ورغم أن للمناقشات قيمة كبيرة فى حد ذاتهـــا ، الا أن قيمتها بالكامل ترجع فى جزء كبير منها الى ما يمكن أن تنتهى اليـــه » • وقـــد عرف التنظيم الدولى وسيلتى التوصـــيات واصـــدار القرارات ينهى بهما مناقشاته ، فكيف يتم التوصل الى ذلك فى الأمم المتحـــدة ، وما هى القيمة القانونية لكل من التوصية والقرار ؟

يقتضى ذلك منا بحث طريقة تمثيل الدول فى مختلف هيئات الأمم المتحـــدة ، ثم كيف يتم التصويت على قرارات الأمم المتحـــدة ، ثم القيمة القانونية لهذه القرارات فى النهاية •

المبحث الأول

تمثيل الدول فى الأمم المتحـدة

١ ــ قاعدة المساواة بين الدول فى التمثيل :

ورث المجتمع الدولى قاعدة تقليـدية كان يقوم عليها تمثيل الدول فى مختلف المؤتمرات والمحافل الدولية ، هى قاعدة المساواة بين الدول فى التمثيل . وهذه القاعدة تتفرع عن قاعدة السيادة . فتطبيق السيادة فى المجال الخارجى يقتضى أن يكون لكل دولة تمثيـل متساو ، والا لكان معنى ذلك تمتـع بعض الدول بحقوق تزيد على الأخـرى . وقـد طبقت هـذه القاعدة على التنظيم الدولى منذ عرف وأخذ ميثاق الأمم المتحـدة بها بصـفة مطلقة فيما يتعلق بتمثيل الدول بالفرع الرئيسى فيه . وهو الجمعية العـامة . فلقد نصت المـادة التاسـعة على أنه « ١ ــ تتـألف الجمعية العـامة من جميع أعضـاء الأمم المتحدة » . « ٢ ــ لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة » . أما بالنسـبة للفروع الأخرى للمنظمة الدولية فان الميثاق راعى اعتبارات عـديدة فى تمثيل الدول بها . ويمكن أن نقول أن طريقـة تمثيل الدول فى المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ، وفى محكمة العدل الدولية ، لا تخل بمبـدأ المساواة بين الدول فى التمثيل . فأعضاء المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ٢٧ عضـوا [١] تنتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات ، ويجـدد ثلثهم كل سنة . وجرى العمـل على مراعاة التوزيع الجغرافى العـادل فى هـذا الانتخاب . وكذلك الشأن فى قضاة محكمة العـدل الدولية ، فهم ينتخبون بواسطة

---

(١) كان هذا العدد ثمانية عشر عضوا فقط حتى ١٧ ديسمبر سـنة ١٩٦٣ ، اذ وافقت الجمعية العـامة على تعديل الميثاق بزيادة الأعضـاء الى ٢٧ عضوا وقـد دخل التعديل فى دور التنفيـذ فى ٣١ اغسطس عـام ١٩٦٥ . وتنتخب الجمعية العـامة اعضاء المجلس ، وتنص المـادة ٢/٦١ على ان « ينتخب تسـعة من اعضاء المجلس كل سنة لمـدة ثلاث سنوات ، ويجوز أن يعاد انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة » .

الجمعية العامة ومجلس الأمن بنـاء على ترشيحات الشعب الأهلية التى تعينها الحكومات المختلفة ، ومن قائمة يعدها السكرتير العام للأمم المتحدة ، تجمع أسماء كل المرشحين — وعدد قضاة المحكمة « خمسة عشر عضوا » ولا يجوز أن يكون بها أكثر من عضو واحد من رعايا دولة بعينها (المادة ٣) من النظام الأساسى للمحكمة » وقد أوضح النظام الأساسى للمحكمة طريقة انتخاب هيئة المحكمة . والقواعد التى تتبع بهذا الشأن (١) .

فنصوص الميثاق هنا لم تميز بين دولة وأخرى ، وانما رسمت قواعد مشتركة للتمثيل تسرى على كافة الدول ، ومن ثم فهى لم تخل بقواعد المساواة .

٢ — حالات خرج فيها الميثاق على قاعدة المساواة :

على أن الميثاق لم يساير هذا السبيل حتى النهاية . فلقد جاء فى الجهاز الرئيسى للمنظمة — مجلس الأمن — بقاعدة مخالفة . كما أنه لم يراع قاعدة المساواة فى التمثيل كذلك بالنسبة لمجلس الوصاية . فلقد جاءت المادة ٢٣ من الميثاق تقول (١ — يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضوا من الأمم المتحدة ، وتكون جمهورية الصين وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات السوفيتية . والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ، والولايات المتحدة الأمريكية ، أعضاء دائمين فيه . وتنتخب الجمعية العامة عشرة أعضاء آخرين (٢) ، من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين فى المجلس . ويراعى فى ذلك

---

(١) تراجع المواد من ٢ — ١٥ .

(٢) كان عدد الأعضاء غير الدائمين ستة فقط زيد الى عشرة بمقتضى التعديل الذى أجرى عام ١٩٦٣ ، وصار نافذا فى ٣١ اغسطس ١٩٦٥ م : ولمواجهة هذه الزيادة نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٣ بعد تعديلها على أنه : « فى أول انتخاب للأعضاء غير الدائمين بعد زيادة عدد اعضاء مجلس الامن من احد عشر عضوا الى خمسة عشر عضوا ، يختار اثنان من الأعضاء الأربعة الاضافيين لمدة سنة واحدة » .

بوجه خاص وقبل كل شيء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن الدوليين ، وفى مقاصد الهيئة الأخرى ، كما يراعى أيضا التوزيع الجغرافى العادل) • وينتخب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين لمدة سنتين بواسطة الجمعية العامة • والعضو الذى انتهت مدته لا يجوز اعادة انتخابه على الفور • ويكون لكل عضو فى مجلس الأمن مندوب واحد •

وهكذا أخل الميثاق صراحة بمبدأ المساواة فى التمثيل • اذ عين خمس دول بأسمائها لتكون أعضاء دائمة بالمجلس ، وان ترك اختيار الآخرين للجمعية العامة • ولقد تعرض هذا الحكم لمناقشات كبيرة فى الفقه والعمل الدوليين • وتجرى المقارنة دائما بين هذا النص والنص الذى تم اقراره فى عهد العصبة (نص المادة ٤) فلقد جاء نص العصبة يقول :

« ١ — يتألف المجلس من مندوبين عن الحلفاء الرئيسيين والدول المتحالفة ، ومندوبين عن أربعة أعضاء آخرين فى العصبة • تختار الجمعية العامة هؤلاء الأعضاء الأربعة فى العصبة من وقت لآخر وفقا لتقديرها •

٢ — للمجلس أن يعين — بموافقة أغلبية الجمعية — أعضاء اضافيين من العصبة يكون مندوبوهم أعضاء فى المجلس على نحو دائم • وللمجلس — بشرط الحصول على موافقة مماثلة — أن يزيد عدد أعضاء العصبة الذين تختارهم الجمعية للتمثيل فى المجلس » •

ويلاحظ أن كلا من العهد والميثاق قد ميزا بين الدول ، وجعلا لبعضها الحق فى التمثيل الدائم دون البعض الآخر • ولقد قيل فى تبرير ذلك (١) انه من الضرورى أن تقوم رابطة قوية بين الالتزامات المفروضة على بعض الدول وبين قدرتها على الوفاء بهذه الالتزامات

---

(١) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى فى وقت السلم ، المرجع السابق بند ١٠٩٦ ، وحافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٧٥ .

ولا شـــك أن الدول الكبرى ــ دون غيرها ــ هى القادرة على تحمل مسئولية الســهر على اســتتباب الســلم والأمن الدوليين واعادته الى نصــابه اذا ما أخــل به • ومن ثم تقتضى طبيعــة الأمور أن يكون لها تمثيل دائم بالمجلس الذى أوكل اليــه الهيمنة على تحقيــق السلم والامن الدوليين (١) ••

ومع ذلك فيبــدو نص عهــد العصبة أفضل بكثير من نص الميثاق فى هذا الشأن • ذلك أن الميثــاق قــد ذكر الدول الكبرى بأســمائها ، وما من شك فى أن ذلك يفترض عالمــا ثابتا لا يتحرك • مع أن الحقيقة التاريخية الكبرى تشير الى أنه لا يوجــد شىء ثابت • وان كل شىء يتحرك • ماذا لو قلت موارد احــدى الدول الكبرى وقدراتهــا بحيث صارت دولة وسيطة ؟ • وماذا لو حدث العكس وصارت احدى الدول فى مصــاف الدول الكبرى • ان اليابان وألمــانيا ليســتا من الدول الدائمة فى مجلس الأمن • ومع ذلك فالدلائل تشــير الى صعود هاتين الدولتين الى مصاف الدول الكبرى • بل ان امكانياتها قــد تزيد على امكانيات المملكة المتحدة وفرنسا • وأكثر من ذلك فهناك صعوبة كبيرة فى تعديل الميثاق لمواجهة مثل هذه التغيرات • فيلزم لسريان أى تعــديل على الميثــاق أن يصدق عليه ثلثا الدول الأعضــاء ومن بينهــا الدول الدائمة •• ولسنا فى حاجة الى ايضــاح أن نقــول ماذا عساه يكون موقف هــذه الدول بشأن زيادة عدد الأعضــاء الدائمين أو انقاصهم • أما عهد العصبة فلقد وضع نصا مرنا • فذكر عبارة الحلفاء الرئيسيين ، ولم يحــددهم بالاســم • كما أجاز تعيــين أعضــاء آخرين دائمين بالمجلس •

---

(١) من المســائل ذات الاهميــة الكبرى ان المجلس الاقتصــادى والاجتماعى ــ رغم أن نصــوص الميثاق لم تفــرض تمثيل الدول الكبرى تمثيلا دائما به ، الا ان العمل جــرى على انتخاب هــــذه الدول بالمجلس دائما ، وذلك يكشف عن تقــرير الدول بقيمة المسئوليات التى تقــع على عاتق هــذه الدول فى الشئون الدولية . يراجع فى هــذا المعنى حسن الجلبى مبادىء الأمم المتحدة ، ص ١٦٤ .

وبالنسبة للدول غير الدائمة ، نجد نص العصبة كذلك أفضل • فالميثاق جعل هذا العدد ثابتا ، لذلك فلقد انتقد بشدة ، لأنه لم يفتح الباب أمام زيادة تمثيل الدول غير الدائمة بالمجلس ، مع أن عددها قد يزيد في المستقبل • ولقد أمكن تدارك هذا النقص جزئيا عندما أصدرت الجمعية العامة قرارا في ١٧ ديسمبر عام ١٩٦٣ حاز أغلبية ثلثى الأعضاء • وصدق عليه العدد المطلوب للنفاذ ، ومن ثم عدل نصوص الميثاق • ولقد تضمن هذا التعديل زيادة عدد الدول غير الدائمة من ست الى عشر دول • كما تم الاتفاق على أن يمثل الدول الآسيو أفريقية خمسة أعضاء • ويمثل عضوان دول غرب أوربا ، الشرقية • وعضوان لدول أمريكا اللاتينية . ومع ذلك فيبقى العيب الرئيسى الذى لم يسمح بزيادة العدد فى المستقبل دون الالتجاء الى اجراء التعديل فى الميثاق نفسه • الأمر الذى تصادفه صعوبات عديدة • أما نص العصبة • فقد سمح بامكان حدوث هذه الزيادة ، دون تعديل الميثاق نفسه •

أما عن مجلس الوصاية ، فهو يتألف بدوره من طائفتين من الأعضاء :

— أعضاء بحكم القانون :

وهم أعضاء الأمم المتحدة الذين يتولون ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية ، ثم من لا يقوم بادارة أقاليم مشمولة بالوصاية من الدول الخمس الكبرى • والواقع انه لا يوجد سوى دولة واحدة الآن تدير أقاليم خاضعة للوصاية هى الولايات المتحدة الأمريكية وهى تدير جزر المحيط الهادى الاقليم الوحيد الباقى تحت الوصاية • وهكذا نجد أن أعضاء المجلس بحكم القانون الآن هى الدول الكبرى ذات العضوية الدائمة فى مجلس الأمن •

٢ ــ اعضاء منتخبون :

تقوم الجمعية العامة بانتخاب العــدد الذى يلزم من الأعضــاء الآخرين لكفــالة أن يكون جمــلة أعضــاء مجلس الوصــاية فريقين متســاويين : الأعضــاء الذين يقــومون بادارة الأقاليم المشــمولة بالوصاية والآخر الأعضــاء الذين لا يتولون ادارة هــذه الأقاليم . ولمــا كان الذى يقوم بالادارة دولة واحــدة ، فان الجمعية العــامة لا تنتخب الى أعضاء فى الوقت الحاضر ، اذ يوجــد أربعة أعضــاء لا يديرون أقاليم خاضعة للوصاية .

المبحث الثـــانى

التصويت فى الأمم المتحـــدة

قام ميثاق الأمم المتحدة على احترام قاعدة المساواة بين الدول الأعضاء فى التصويت ، وان أخذ بقاعدة الأغلبيـــة فى معظم المسائل ، سواء أكانت أغلبية بسيطة أم كبيرة .

فبالنسبة للجمعية العـــامة نجـــد أنها تصدر قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبيـــة ثلثى الأعضـــاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، أما المسائل الأخرى — ومن بينها تحديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب لاقرارها أغلبية الثلثين ، فهى تصـــدر بالأغلبية البسيطة ، أى خمسون فى المـــائة زائد واحد . وقـــد حدد الميثاق المسائل الهـــامة بأنها : التوصيات الخاصة بحفظ السلم الدولى ، انتخاب الأعضـــاء غير الدائمين بمجلس الأمن وأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وأعضاء مجلس الوصاية ، قبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة ووقف الأعضاء عن العضـــوية ، والمسائل الخاصة بالوصـــاية ، وبالميزانيـــة (المـــادة ٢٨/٢) .

وتحسب الأغلبيـــة على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، عـــدا فى بعض المسائل حيث نجد الميثاق يتطلب صـــدور القرار بأغلبية أعضاء الجمعية العامة ، ومجلس الأمن (١) .

وتصـــدر قرارات المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية بالأغلبية البسيطة (المـــادتان ٦٧ ، ٨٩) .

ومع ذلك فقد خرج الميثـــاق على حكم قاعدة المساواة بين الدول فى التصويت لنجـــده يضـــع تمييزا لنفس الدول الكبرى التى ميزها بالتمثيل الدائم فى مجلس الأمن ، ويعطى لكل منها منفـــردة الحق فى الاعتراض على أى قـــرار يصـــدره المجلس فى المسائل الموضـــوعية

---

(١) يراجع حصرا لهـــذه الحالات بهذا المؤلف ص ١٦٢ .

بتطلبه أن تصدر القرارات فيها بموافقتهم مجتمعة ، وذلك على خلاف المسائل الاجرائية التى يكفى لصدورها موافقــة أغلبية تسـعة من أعضاء المجلس ، دون استلزام أن يكون بينهم أصوات الدول الكبرى مجتمعة (المــادة ١/٢٦ من الميثاق) على نحــو ما تطلب الميثـــاق بالنسبة للمسائل الموضوعية (المــادة ٢/٢٦) •

ولقد سبق أن ذكرت أن حــق الاعتراض قــد آثار العديد من الدراسات والمناقشات ســواء عند اقراره فى مؤتمر سان فرانسسكو أم فيما بعد ، مما يحتاج الى دراسته بشكل كاف • وهو ما نفعله فى الفقــرات الآتيــة :

أولا : الاعتبارات التى يقوم عليها حق الاعتراض

١ ــ سلطة تتمشى مع المسئولية الدوليــة :

قيل ان الاتحاد السوفيتى هو الذى صاغ الاقتراحات الخاصـــة بوضع حق الفيتو فى الميثاق ، وصمم فى المؤتمرات التى سبقت مؤتمر سان فرانسسكو على توسيعه الى أكبر مدى ، وذلك حتى اقتنعت الدول الكبرى به ، وتم اقرارها جميعا له فى مؤتمر يالتا •

ولكن هذه الدعوة لا تمثل الحقيقة كاملة : فلقد أكد هل Hull وزير الخارجية الأمريكى الذى لعب دورا كبــيرا فى صــياغة الميثاق أن مبدأ الفيتو ضــمن فى المشروع بادىء ذى بــدء بسبب الولايات المتحدة الأمريكية ، وأن حكومته لن تبقى هنــاك يوما واحــدا دون الاحتفاظ بهــذا الحق [1] •

نرى من ذلك أن حق الفيتو ظفر بالتــأييد الكامل من كل الدول الخمس الكبرى فى حملتهم الناجحــة لجعــل الاعتراف الدســتورى

---

(1) L. Goodrich, The united nations security council, International organization vol 12, 1958 p. 273.

بمركزهم الخاص شرطا لازما لانشاء الأمم المتحدة (١) .

ولقد كتب أحد الفقهاء الروس (٢) مظهرا الحكمة من وضع حق الاعتراض يقول : « ان اجماع الدول الكبرى يعد واحدا من أهم عناصر الأمم المتحدة أو حجر الأساس للمنظمة . وهو يعنى الاعتراف القانونى بالمساواة بين نظامين متعارضين ، الأساس الوحيد الصحيح للعلاقات الدولية فى المرحلة الراهنة » .

فوجود الدول الكبرى فى المنظمة الدولية من العناصر الهامة التى تكفل تنفيذ التبعات الجسيمة الملقاة على عاتق المنظمة . ومن الطبيعى أن تتقرر الأوضاع التى تسمح بتحمل هذه التبعات . وأولها فى نظر هذه الدول تقرير حق الاعتراض . فحق الفيتو هو صمام الأمن الذى يحول دون تعهد الأمم المتحدة بالتزامات تفتقر الى السلطة اللازمة للوفاء بها . ونحن نرى أنه يكفى لتحقيق هذا الهدف التمثيل الدائم لهذه الدول فى مجلس الأمن .

٢ — ضرورة التوافق بين الدول الكبرى لاتخاذ قرارات هامة .

ولكن الفقهاء يقدمون حجة أخرى هى أن المنظمة الدولية تعتمد فى نجاحها على التوافق بين الدول الكبرى ، وفى الوقت الذى

---

(١) يذكر كلود أن الخلاف بين الاتحاد السوفيتي والغرب ثار حول نقطة واحدة هي مدي استعمال هذا الحق ، وقد كان من رأيه أن يمد نطاق تطبيقه الى كل الحالات ، حتى لو كان العضو طرفا فى نزاع ولكنه اقتنع فى النهاية بوجهة النظر الأخرى . النظام الدولى والسلام العالمى : المرجع السابق ص ٢٠٦ .

(٢) هو مورزوف فى مقال ضمن مجموعة القانون الدولى المعاصر ، السابق الاشارة اليه ص ١٢١ .

One of the most important Features of U. N. the Foundation stone of the orginsation, is the principle of unanimity of the permanent members of the Scurity Council. It signifies the legal recognition of the equality of the two opposing Systems, the only correct basis of international relations at present stage ».

لا يتحقق فيه هــذا الهدف ، فانه من الصعب أن نتصور نجــاح الأمم المتحدة ، اذا قامت احدى الدول الكبرى بمعارضة الميثاق ، أو رفضت الامتثال الى قواعد السلوك الواردة فيه ، فان ذلك من شأنه أن يخلق موقفا يتعين فيه اكراه الدولة المناهضة على الخضوع ، ومن الواضح أنه لا يمكن اكراه دولة كبرى على الخضوع والامتثال الا بالقــوات المتحدة للدول الكبرى الأخرى ، وهذا مساو لحرب عالميــة ، ثم ان قرار مباشرة مثل تلك الحرب يتطلب بالضرورة أن تتخذه كل دولة من الدول الكبرى لنفسها ولا يقتضى بالضرورة أن تتخذه منظمة دولية(١).

ولا شـــك أن لتلك الحجــة وزنها . ولكننا نــرى أن الدول الكبرى مجتمعة لو رغبت فى اتخاذ القوة ضد دولة أخرى كبيرة ، واستطاعت أن تحصل على تأييد بذلك من سائر أعضاء المنظمة الدولية : نتحقق به هدفان ، أولهما الاكراه الأدبى المتمثل فى قوة الرأى العام العالمى من هذه الدولة ، وهذا بذاته قد يدفع الدولة الى التراجع ، وثانيها ، اضفاء المشروعية على استعمال القوة ضـــدها ، بعد أن منع الميثاق اللجوء الى القوة عن غير طريق مجلس الأمن .

---

(١) Shuman, The conmonwealth of Man, p. 373.

ويراجع حافظ غانم فى كتابه المنظمات الدولية ص ١٩٨ حيث يقول : ان استعمال حق الاعتراض بواسطة دولة كبيرة قد يعرقل صدور قرارات لها أهميتها لصالح الســـلام ، الا أنه قد يؤدى من ناحية أخرى الى منـــع اصدار قرارات غير عادلة تنحاز لجانب دون آخر » . ويقول فى موضـــع آخـــر « ان الفكرة التى كانت سائدة فى دومبارتون أوكس وفى ســــان فرانسيسكو هى أن التعاون بين الدول الخمس الكبرى ، واتفاقهـــا هـــو الضمان الأساسى لحفظ السلم والأمن الدوليين . ولهذا ألقيت التبعـــات الرئيسية الخاصة بحفظ الأمن الدولى على عاتق مجلس الأمن ، وشـــكل هـــذا المجلس ، ونظم التصويت فيه على أساس أن تكون قراراته بموافقة الدول الخمس الكبرى التى كان من المفهوم أن يســـتمر تعاونها واتحادها الذى أدى الى كسب الحرب الثانية والى انشاء الأمم المتحـــدة . وتقول عائشة راتب « ان التسرع فى استخدام القـــوة ضد دولة كبرى . لمـــر يصعب قبوله . فالاجماع فى مجلس له مبرراته ، وهو سلاح ذو حـــدين ، يحمى الدول الكبرى فى مواجهة بعضها البعض ، ثم يحميها كجماعة من حكم الأغلبيـــة » التنظيم الدولى ، الكتاب الأول ص ١٤٨ .

٣ ــ الاعتراف بعدم المساواة الفعلية بين الدول :

وهنــاك حجة ثالثــة تساق بهــذا الشــأن ، وهو أن المســاواة القانونية بين الدول لا تقترن بالمساواة الفعلية ، والمنطق يقضى باتباع طريقة للتمثيل النسبى بحيث تتناسب الأصوات المعطــاة للدولة مع امكانياتها الفعلية • ولقد قلنا من قبل ان الأوضاع السائدة فى النظام الدولى تعطى الدول الكبرى ــ فى داخل المنظمات أو خارجها ــ القيمة التى تساوى وزنها الدولى وليس هنــاك بذلك أى مسوغ فى رأينــا لقيام حق الاعتراض • وما يقال بشأن ضرورة تعاون الدول الكبرى لتنفيذ أى قرار ، أو ضرورة الاحتفاظ بهــذا الحــق لكى يدافع عن النظامين السائدين فى المجتمع الدولى ــ الرأسمالى أو الشيوعى ــ ضد الأغلبية العــددية للآخر ، أو الاحتفاظ به كســلاح تدافع به الأقلية الحائزة للقــوة ضد سلاح الأغلبيــة ، كل هــذه الاعتبارات لا تستدعى فى نظرنا الابقاء على هــذا الحــق • ذلك أن الاتحــاد السوفيتى لم يعد هو ونظامه والدول الموالية له تمثل أقليــه تحتاج الى الدفاع ضد الأغلبية بهذا الحق ، ولذا لا نجــد الاتحاد السوفيتى يستعمل هــذا الحق فى الفترة الأخيرة • كما أنه أمكن للمنظمه الدولية أن تتخذ قرارا ضد تدخل الصين فى كوريا عام ١٩٥٠ ، رغم أن الصين دولة كبرى ، ورغم أن الاتحاد السوفيتى ، لم يحضر اجتماعات مجلس الأمن ، ولم يكن يؤيد هــذا الاجراء • ولا شــك أنه كان لقــرار التدخل فى كوبا قيمته • ان الأمم المتحدة يمكنها أن تعمــل كسلطــة بوليسية تفصل بين المتنازعين ، وتخفف من وطــأة الواقع • وليس من المحتم أن يقترن عملها بقيــام حرب عالميــة • ونرى أن حق الفيتو يقف حائلا دون تحقيق هذا الهــدف فى كثير من الحــالات • ومما يؤيد دعوانا ما نراه فى العمل • فلقد أدت اساءة استخدام هذا الحق الى نقل تلك السلطات البوليسية الى الجمعية العامة فى فترة ليست قصيرة فى عمر الأمم المتحدة ، ومن ثم فحجة ضرورة تعاون الدول الكبرى لامكان تنفيذ أى قرار ليست حجة صحيحة اليوم ، وخاصــة

بعد أن أصبح العديد من الدول الكبرى دولا وسيطة (١) • من ذلك نرى أن حق الاعتراض ليس له مبرر قانونى ، ويؤدى الى اضعاف المنظمة الدولية ، وينبغى تعديل الميثاق بالتخلص منه •

ثانيا : حدود حـق الاعتراض :

استشعرت الدول الكبرى وهى تضع الأسس الأولى التى ستقوم عليها المنظمة الدولية ، بأهمية تقليل المسائل التى يستعمل فيها حـق الاعتراض • ولقد تم الاتفاق على أن هـذا الحق لا يمارس الا بصدد المسائل الموضوعية دون الاجرائية • كما اتفقت الدول على اقرارها قاعدة أن الدولة لا تكون خصـما وحكما فى نفس الوقت ، وعلى ذلك ففى المسائل المتصلة بتسـوية المنازعات بين الدول تسوية سلميـة اتفقت الدول الكبرى على أن تمتنع عن التصويت اذا كانت طـرفا فى النزاع ، ويقتضى ذلك أن نفرق بين المسائل الموضوعية والاجرائيـة من ناحية ، والنزاع والموقف من ناحية أخرى •

---

(١) يهاجم العـديد من الفقهاء حق الفيتو ، بالاستناد الى مجافاته لفكرة المساواة فى السيادة نذكر منهم Maclver. Kelsen ، فهنـاك تعارض فى رأيهم بين قاعدة اجمـاع الدول الخمس الدائمـة فى المجلس ومبـدأ المساواة ، ويذهب كلسن الى ابعد من ذلك فيقرر أن قرارات مجلس الأمن تعـد باطلة ، لأن تمتع الدول الكبرى بحقوق خاصة تعد مجافية لمبـدأ السيادة المنصوص عليـه فى المبادىء التى يجب أن تراعيها الامم المتحدة .

ويقـول Bhuinya فى مؤلفه المنظمات الدولية ، السابق الاشارة اليه ص ٨٧ ان استبعاد حق الفيتو هو الذى يمكن ان يعطى فقط معنى لمبـدأ السيادة المنصوص عليه فى ميثاق الامم المتحدة .

The organization is based on the Principle of sovereign equality of all its members.

ويقول جودريش ما هو سبب ضعف مجلس الأمن ، ان السبب الوحيد الذى يبدو ان معظم الآراء تتفق حوله هو الفيتو « Veto » انه من الشـائع أن يوضع عدد الاعتراضات فى قائمة ، ثم استخلاص نتيجة مؤكدة منهـا هى أن الاستعمال التعسفى للفيتو هو سبب فشل مجلس الأمن .

« The excessive use of the veto has been the cause of the councils Failure.

يراجع مقاله السـابق الاشارة اليه بعنـوان « مجلس أمن المنظمـة الدوليـة بمجلة التنظيم الدولى ، عام ١٩٥٨ ص ٢٨٠ وما بعدها .

المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية :

لم يضع الميثاق ضابطا يميز بين ما يعد مسألة موضوعيه يجوز استعمال حق الاعتراض بصددها ، وبين ما يعد مسألة اجرائية لا يجوز فيها استعمال هذا الحق • ومع ذلك فقد أصدرت الدول تصريحا فى مؤتمر سان فرانسسكو جاء فيه أن المسائل المنصوص عليها فى المواد ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ من الميثاق تعد من مسائل الاجراءات وهذه المسائل هى تمثيل أعضاء مجلس الأمن تمثيلا دائما فى مقر الهيئة ووجوب عقد اجتماعات دورية لمجلس الأمن ، وعقد اجتماعات المجلس فى غير مقر الهيئة ، وانشاء فروع قانونية للمجلس أو وضع لائحة الاجراءات ، واشتراك عضو من أعضاء الأمم المتحدة من غير أعضاء المجلس بدون تصويت فى مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس اذا تأثرت بها مصالح خاصة للعضو ، ودعوة أية دولة تكون طرفا فى نزاع معروض على المجلس لبحثه الى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت ، وتقرير ما اذا كان أى نزاع أو موقف ما محلا للنقاش فى المجلس ، وقد استقر العمل فى مجلس الأمن على اعتبار ادراج مسألة فى جدول أعماله أو شطبها يعتبر من المسائل الاجرائية • على أن الفصل فى كون المسألة من المسائل الاجرائية أو الموضوعية يعد بذاته مسألة موضوعية • ومن ثم يمكن لأى عضو دائم من أعضاء المجلس أن يحول دون اعتبار مسألة ما من المسائل الاجرائية بمقتضى ما له من حق الاعتراض • واذا ما عرضت هذه المسألة لاتخاذ قرار بشأنها من المجلس ، استطاع هذا العضو أن يستعمل مرة ثانية حق الاعتراض ليحول بين المجلس وبين اصدار هذا القرار ، ويقع عندئذ ما يسمى فى فقه القانون الدولى بالاعتراض المزدوج Double Veto (١) •

---

(١) يراجع فى هذا المعنى كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٢١٤ ، حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ص ١٢٧ •

ولقد اختلفت الآراء حول طبيعة بعض المسائل الأخرى كانشاء لجنة تحقيق ، وان انتهى الأمر باعتبارها من المسائل الموضوعية •

كما نلاحظ حرص الميثاق على الحيلولة دون تدخل الدول الكبرى لشل حركة المنظمة الدولية فى بعض المسائل الهامة كالدعوة الى عقد مؤتمر لتعديل الميثاق ، فلقد اكتفى النص باشتراط موافقة تسعة من أعضاء المجلس (م ١٠٩) وكذلك الشأن فيما يتعلق بانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، فلا يحصل تفرقة بين الأعضاء الدائمين وغير الدائمين بالمجلس » •

التفرقة بين النزاع والموقف (١) :

لم يضع الميثاق معيارا للتفرقة بين ما يعد نزاعا وما يعد موقفا ، ومن ثم فمجلس الأمن هو المختص بتكييف المسألة ويعتبر قراره بهذا التكييف من قبيل المسائل الموضوعية التى يجوز فيها استعمال حق الاعتراض • ولقد فشل العمل فى الأمم المتحدة فى وضع ضوابط للتفرقة بين ما يعد موقفا ، وما يعد نزاعا (٢) ،

---

(١) ثار خلاف بين الدول الكبرى حول هذه المسألة ، ولقد كان من رأى المملكة المتحدة انه لايمكن لأى دولة — حتى ولو كانت عضوا دائما — ان تصوت فى قضيتها الخاصة . أما روسيا فلقد كان من رايها ان الاتحاد بين القوى الرئيسية الكبرى ، هو الاعتبار الهام ، ولا يمكن أن يضمن الميثاق نصا يستهدف التشجيع على عدم الاتفاق . ومع ذلك فلقد اقتنع ستالين بوجهة نظر الرئيس روزفلت فى اجتماع يالتا ، جودريش ، مقاله عن مجلس الأمن ، سابق الاشارة اليه ص ٢٨٠ .

(٢) من المقرر أن ادعاء دولة ما ، لأمر على دولة انكرته ، يجعلها طرفا فى نزاع ، فالنزاع يحمل دائما معنى الخصومة ، فى حين أن الموقف هو حالة عامة تنطوى على مشكلات سياسية تتصل بعموم المجتمع الدولى اكثر من اتصالها بأطراف معينة بالذات . ولقد حاولت الجمعية الصغرى ان تسهم فى حل هذه المشكلة ، وتقدمت الى الجمعية العامة لاعتبار النزاع متوافرا فى هذه الحالات : الاتفاق بين أطراف معينة على وجود نزاع ، ادعاء دولة بأن دولة أو دولا أخرى خرقت التزاماتها الدولية أو أتت عملا

=

وان جرى التقليد فيه على أن يمتنع الأعضاء الذين يكون لهم صلة بالمسألة المعروضة أو الخاصة بحل المنازعات بالطرق السلمية . عند التصويت اختيارا • ولقد امتنعت كل من المملكة المتحدة وفرنسا عن التصويت عند عرض شكوى لبنان وسوريا على المجلس عام ١٩٤٦ • وامتنعت المملكة المتحدة عن التصويت عند عرض قضية مضيق كورفو وعند عرض المسألة المصرية عام ١٩٤٧ • ومع ذلك فمن الناحية العملية يستطيع العضو الدائم أن يقول ان المسألة تشكل نزاعا وليس مجرد موقف ، ونخلص من ذلك الى أن الدول الدائمة تتمتع بسلطة واسعة فى تكييف صفة المسائل المعروضة على مجلس الأمن ، نزاعا أو موقفا ، مسألة اجرائية أم مسألة موضوعية • وتستطيع دولة واحدة منها أن تشل عمل المجلس فى أى من هذه المسائل اذا ما ارتأت أنه يضر بمصلحتها فتقرر أنها مسألة موضوعية ، أو أن الأمر يشكل نزاعا وليس موقفا • ولا شك أن ذلك يهدد تماما قيمة هذه الضوابط التى وضعتها الدول للحد من هذا الحق الخطير الذى تتمتع به الدول الكبرى (١) •

أثر الغياب أو الامتناع عن التصويت (٢) :

استقر الرأى على عدم اعتبار الغياب أو الامتناع عن التصويت اعتراضا على القرار رغم أن صيغة المادة ٢٧ تؤدى الى

= يهدد السلم او الأمن الدولى ، وانكار الدولة او الدول المشكو فى حقها هذا الادعاء وادعاء دولة بأن دولة اخرى اخلت بحقوق دولة ثالثة ، واقرت الدولة الاخيرة بذلك ، يراجع حسن الجلبى ، مبادى الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٢٨ .

(١) يراجع فى هذا المعنى :

St. Goodspeed, The Nature and Function of international organization 1959, p. 150.

(٢) براجع كوليارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٨٢ ؛ والمراجع المشار اليها فيما سبق ، من هذا المؤلف ١٦٣ ، ١٦٤ .

القــول باعتبارهما بمثابة اعتراض ، اذ هى تتطلب أصـــوات الدول الخمس الكبرى مجتمعة • ولقد كان ذلك من قبيــل التغلب على تلك المشكلة التى هددت عمل مجلس الأمن فترة طويلة بالشلل •

ثالثا : أثر مباشرة حق الاعتراض :

اذا أبدى أحد الأعضاء الدائمين اعتراضــه على قــرار ما ، امتنع على المجلس المضى فى الاقتراع عليه ، فاذا كان الاعتراض بعد اجراء الاقتراع يسقط القرار (١) ، وان كان العضـــو الدائم لا يملك أن يمنع مناقشة الموضوع فى المجلس • فلقد أنكر الاتحاد السوفيتى حق المجلس فى مناقشة مشكلة برلين بعد اعتراضه على ذلك ، ولكنه لم يستطع أن يمنع ظهور الموضوع فى جدول أعمال المجلس للمناقشة ، ولكن لا ينبغى التعويل كثيرا على ذلك اذ من شأن الفيتو أن يمنـــع اتخـــاذ عمل محدد (٢) •

رابعا : تقييد حـــق الاعتراض :

رغم الغضب الواضح الذى ســيطر على الدول الصـــغرى فى مؤتمر سان فرنسسكو من جـــراء تقرير حـــق الاعتراض ، ورغـــم المحاولات العديدة التى بذلتها للحـــد منه أو تقييـــده الا أنهـــا على ما رأينا فشلت فى أن تصل الى أية نتيجة واقـــد هـــدد ممثل الولايات المتحـــدة فى المؤتمـــر بأنه اذا لم يتقـــرر هـــذا الحـــق فان موطنــه لن تدخل المنظمة • ولكن ازاء اساءة استعمال الدول الكبرى لهـــذا الحق ، جرت محاولات متعددة لتقييده • نذكر منها على سبيل المثـــال قرار الجمعية العـــامة الصـــادر فى ١٣ ديسمبر عام ١٩٤٦ والذى أوصى الدول الكبرى بالاقتصاد فى استعمال هـــذا الحـــق • وفى عام

---

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدوليـــة ، ص ١٩٢ .

(٢) جود سيد ، طبيعة ووظيفة المنظمـــة الدولية ، المرجع السابق ص ١٤٧ .

١٩٤٧ ، أحالت الجمعية العامة الموضوع الى لجنة خاصة لدراسته ، وقد أجرت هذه اللجنة دراسة واسعة ، وقدمتها الى الجمعية العامة التى أقرتها ، وأصدرت بها توصية الى الأعضاء بتاريخ ١٤ أبريل عام ١٩٤٩ • ولقد رأت هذه اللجنة أن تقييد حق الاعتراض يتأتى بالوسائل الآتية :

١ — التوسع فى المقصود بالأعمال الاجرائية ، واضافة مسائل أخرى غير تلك التى نصت عليها الدول الكبرى فى تصريحها الشهير بمؤتمر سان فرانسسكو •

٢ — الاكتفاء بصدور القرارات بأغلبية سبعة من أعضاء المجلس سواء أكانت هذه المسائل موضوعية أو اجرائية (١) •

٣ — على الدول الكبرى أن تتشاور مع بعضها البعض قبل اتخاذ أى قرار ، بحيث اذا لم يوجد بينها اجماع حول المسألة موضوع البحث ، فانها تمارس الاعتراض فقط عندما تعتبر المسألة ذات أهمية حيوية The State Should exercise the veto only when they consider the question of Vital importance. مع الأخذ فى الحسبان المصلحة العامة للمجتمع الدولى •

٤ — لا ينبغى استعمال حق الاعتراض فى المسائل الجديدة التى تسند الى مجلس الأمن بمقتضى اتفاقات خاصة •

ومع ذلك فلقد رفضت الدول الكبرى أى تعديل فى نظام التصويت • وظل الحال على ما هو عليه منذ انشاء المنظمة حتى الآن (٢) ونلاحظ أن أكثر الدول التى مارست حق الاعتراض ، هى

---

(١) المفروض ان تكون الأغلبية تسعة اعضاء ، بعد التعديل الذى جرى عام ١٩٦٥ وزاد عدد اعضاء المجلس ، وزاد فى النصاب اللازم لصدور قرارات المجلس بجعلها تسعة بدلا من سبعة .

(٢) يراجع فى التفاصيل جود سبيد ، طبيعة ووظيفة المنظمة الدولية ، المرجع السابق ص ١٤٨ وما بعدها .

الاتحـــاد السوفيتى • ومع ذلك فلقد تم ذلك فى ظـــل ظـــروف كانت تقتضى أن يدافع عن نفسه ضد الأغلبية الغربيـــة السائدة فى مجلس الأمن • وقد تعرضـــنا من قبل لموقفـــه بشأن الأعضاء الجـــدد ، وكيف أنه كان يدافع عن دخول الدول المتفقة معه أكثر من كونه يعترض على دخـــول دول جديدة فى المنظـــمة • كذلك اتخذه لمناصرة الدول الجديدة ، فى قضاياها ضـــد الدول الاستعمارية ، كموقفه فى الاعتراض على قرار مجلس الأمن الصـــادر عام ١٩٥٦ بشأن المرور فى قنـــاة السويس • أما الآن ، فلقد تغير الوضع واعتقد أن الاتحاد السوفيتى لم يعد على معارضته القديمة لتقييد حق الاعتراض ، وخاصة بعد أن دخلت الصين الشعبية فى المنظمة الدولية ، كعضو دائم بمجلس الأمن ، مما يؤدى الى اعادة تقييم الموقف بأكمله فى الأمم المتحدة • ونلاحظ كذلك أن استعمال الدول الكبرى لهذا الحق بدأ يخف كثيرا عن ذى قبل ، بعد أن خفت حـــدة الحـــرب البـــاردة بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحـــدة الأمريكية • ولكن ذلك لا ينبغى أن يحجب الجهود التى يجب أن تبذل لتحقيق أحـــد هدفين اما الغـــاء هذا الحق كلية أو تقييده فقد أوضحنا انه يعد عقبة امام تقدم الأمم المتحدة ، كما أن البعض يرى أن دولتين فقط ينطبق عليهما وصف الدولة الكبرى هما الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى •

المبحث الثـــالث
القيمة القانونية لقرارات أجهزة الأمم المتحدة

رأينا من قبل أن المنظمات الدوليـــة ، تنهى مداولاتها باصـــدار قرارات متنوعة قسمناها الى توصـــيات وتصريحـــات ، واتناقات ، وقرارات ملزمة (١) •

وقـــد تثور صعوبة فى التمييز بين التوصيات • ولا الزام على الدول بتنفيذها كأساس عام ، والقرارات التى تلتزم الدول بتنفيدها •

ومع ذلك فالذى يوضـــح المشـــكلة أن ننظر الى الجهـــه التى أصدرت القرار • فمجلس الأمن بحسب الأصل يصدر قرارات ، ويمكن كذلك أن يصدر توصيات • وعلى العكس تعمل الجمعية أساسا بوسيلة التوصيات ، ومع ذلك فهى تتمتع بسلطة اتخاذ القـــرارات فى بعض الأحيـــان (٢) •

ولقد رأينا أن مجلس الأمن يصدر قرارات اذا كان الأمر يتعلق بتطبيق الباب السابع من الميثـــاق وهو الخاص بتطبيق منهجى الأمن الجمـــاعى ، وتنظيم التسليح ، ومن ثم فقـــرراته فى هـــذا الشـــأن لهـــا قوة ملزمة ويجب على الدول أن تقوم بتطبيقها • ولقـــد رأينـــا أنه يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات العسكرية وغير العسكرية لمن لاينفذ قراراته • وبالمقابلة لذلك رأينا أنه يستعمل وســـيلة التوصيات عنـــد تطبيق الفصـــل السادس الخاص بتنفيذ منهج التسوية السلمية •

على أن الذى يثـــور الشك حوله هو قراراته بشأن الأوضـــاع الداخلية • وهى اصدار التوصيات بشأن قبـــول الأعضاء الجـــدد ، ووقف العضو اذا أتى عملا من أعمال القمع ، أو فصل العضو أو تعيين الأمين العام للأمم المتحدة أو انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية • فالنصوص تجعـــل سلطة اصـــدار القرارات فى هـــذا الشأن للجمعية

(١) يراجع ما سبق ص ١٣٨ وما بعدها .
(٢) المرجع السابق ، الموضوع السابق .

العامة ، بناء على توصية مجلس الأمن : فما هى قيمة هذه التوصيات ؟
الواقع أن العمل جرى على أن التوصية فى هذه الحالات ملزمة ولقد رأينا من قبل أن محكمة العدل الدولية أفتت بأنها ملزمة لكى تصدر الجمعية العامة قرارها بقبول العضو الجديد فى الأمم المتحدة • وأبلغ دليل على ذلك هو أن الميثاق اعتبر هذه الاختصاصات من المسائل الموضوعية التى يجوز استعمال حق الاعتراض بشأنها • ولا شك فى أن هناك صلة بين أهمية المسألة وتقرير حق الاعتراض بشأنها •

أما الجمعية العامة ، فان اختصاصها فى المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، وبتحقيق المنهج الوظيفى ، وكافة اختصاصاتها المتعلقة بتحقيق أهداف الأمم المتحدة فهى تصدر بصفة توصيات • فالجمعية لا تملك اصدار قرارات ذات صيغة ملزمة تلتزم الدول باتباعها ، كما أنها لا تستطيع أن تفصل فى نزاع ما بطريقة ملزمة • غير أن هذه التوصيات لها قوة أدبية كبيرة ، مردها أنها تعبر عن الرأى العام الدولى الذى لم يعد بامكان دولة أن تتجاهله فى الوقت الحاضر ، والا تعرضت لضغوط شديدة وتهددت مصالحها بالاعتداء عليها •

وفى مقابل ذلك ، وفى ذات المسائل التى يملك مجلس الأمن اصدار التوصيات الى الجمعية العامة بشأنها — وهى المسائل المتعلقة بالتنظيم الداخلى للمنظمة — تعمل الجمعية العامة بطريق اصدار القرارات التى تلزم الدول الأجهزة بتنفيذها •

أما المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية فانهما يعملان بطريق التوصيات التى يوجهانها الى الجمعية العامة ، وللأخيرة الحق فى أن تقبلها أو ترفضها ، وليس لقراراتهما قوة ملزمة للجمعية العامة أو للدول الأعضاء أو حتى للوكالات المتخصصة •

تبقى محكمة العدل الدولية • وهى تعمل بأسلوبين : الآراء الاستشارية ، وهى غير ملزمة قانونا ، والأحكام وهى ملزمة على ما رأينا من قبل •

القســـم الثـــانى

الوكـــالات المتخصـــــة

الفصـــل الأول

الوكالات المتخصصة والقـــانون الدولى للتعاون

المبحث الأول

التعـــريف بالقـــانون الدولى للتعـــاون

١ ـــ قانون التعايش وقانون التعاون الدوليـــان :

ذكـــرنا فى مقدمة هـــذه الدراسة أن هيكل العلاقات الدولية قـــد تغير بدخول أعضاء جدد فى الأسرة الدولية ، وبتناول العلاقات الدولية وصارت الآن تعالج على النطاق الدولى ، ولصور الروابط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية ، أو المناشط غير السياسية بشـــكل عام (١) •

ولا شـــك أن معالجة هذه المسائل تغير الى حد كبير من الأساليب التقليدية التى كانت تستعمل فى النطاق الدولى • وتؤثر تأثيرا كبيرا على هيكل القـــانون الدولى والأساليب الفنيـــة التى كانت تستخدم عادة فى نطاقه • وقـــد أدت هـــذه الظـــاهرة الى التمييز بين نوعين رئيسيين من فروع القـــانون الدولى : الأول ، هو القـــانون الدولى للتعـــايش ، وهو الذى ينظم أساسا كيف تعيش الدول مع بعضـــها البعض فى سلام دون أن تقوم احدى الدول بالاعتداء على الأخـــرى ، لذا فهو يهتم أساسا بحفظ الســـلم فى معناه الشكلى ، أو ما يســـمى

(١) يراجع ما سبق ص ٥ وما بعدها •

بالسلم السلبى • وقد شرحنا بعض العناصر الأساسية لهـذا القانون عند حديثنا عن مبادىء الأمم المتحدة مثل مبدأ حظر استخدام القـوة فى العلاقات الدولية ومبدأ المساواة بين الدول فى السيادة ومبدأ حظـر التدخل فى شئون الدول الأخرى •

على أنه لم يعـد بالامكان أن نكتفى ببيان كيف تبعد الدول عن بعضها البعض وانما يجب الاهتمام بتقريبها من بعضـها البعض • لقد تغيرت طبيعة العـلاقات الدولية وزاد الارتبـاط بين الدول الى الحد الذى جعل من التعاون المشـترك بين الدول ، حاجة موضوعية ، ومبدأ من مبادىء القـانون الدولى العـرفى ، وهـذا هو موضـوع القانون الدولى للتعـاون •

٣ ــ الوكالات المتخصصة هى أسلوب تنظيم التعاون الدولى :

ويقوم القانون الدولى للتعـاون على فكرة الجماعية ، ويحاول أن يدعم الحاجات المشتركة بين الدول ، ويبحث عن أفضـل الأساليب الكفيلة باشباعها •

ويستعين القانون الدولى للتعاون بالعديد من الوسائل التى ينظم بها هـذا الاشباع • ففضلا عن الاتفاقات الثنائية التى تسهل التبادل للتجـارى بين الدول ــ كالاتفاقات التى تحتـوى على شرط الدولة الأولى بالرعاية ، هناك الوسائل التنظيمية ، وهى أهم صـور اشـباع الحاجات الجماعية • وقد رأينا بداية هذا الاشباع فى فكرة الاتحادات الدولية ، والتى تطورت فى ظل عهد العصبة ، ثم ظل الأمم المتحـدة حتى اتخذت شكل الوكالات المتخصصة على ما سـماها ميثاق الأمم المتحـدة •

٣ ــ طبيعة القـانون الدولى للتعاون :

ثار خلاف فى الفقه الدولى عما اذا كان قانون التعـاون الدولى يتمتع بالخصائص القانونية للقواعد الملزمة • واتجه البعض الى أنه

من الصعب أن نخرج من الميثاق بالتزامات مجددة فى حقــول التعاون الدولى • ويصعب على ذلك القول باعتباره قانونا (١) • فى حين اتجه البعض الآخر الى أن المــادتين ٥٥ ، ٥٦ من الميثــاق تسمحان بالقــول بوجود التزام دولى يلزم الدول بأن تتعاون مع بعضها البعض لإشباع الحاجات الاقتصادية والاجتماعية التى وردت بالميثاق (٢) •

وقد عرضت الفكرة على اللجنة التى كلفتها الأمم المتحدة بصياغة مبادىء القانون الدولى الخاصة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول الأعضاء ، وانتهت اللجنة الى أن « على الدول واجب أن تتعاون مع بعضــها البعض بصرف النظر عن الاختلافات فى الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بينها .

States have the duty to cooperate with one another, irrespective of the differences in their Political, economic, and social systems.

٤ ـــ عالميــة القانون الدولى للتعــاون :

من المشاكل التى أثيرت أمام اللجنة الخاصة بتقنين مبادىء التعاون والصداقة ، مشكلة ما اذا كان الالتزام بالتعــاون الدولى ملزما لكل الدول أم أنه التزام بين أعضاء الأمم المتحدة فقط ؟

رغم الانقسام الذى جرى فى اللجنة بين مؤيد ومعارض ، فقد أكد النص الذى جاءت به اللجنة أن هــذا التعاون واجب على كل دولة تجاه الأخرى بصرف النظر عما اذا كانت عضوا أم غير عضو فى الأمم المتحدة ، على أساس أن هــذا المبــدأ من المبادىء العرفيــة ، وليس مجرد مبدأ اتفاقى • لقد نص الميثاق على اقامة العــــلاقات الدوليــة

---

(١) Kelsen. The law of the United Nations. 1951, p. 61

(٢) تراجع اقوال ممثل تشيكوسلوفاكيا فى لجنــة صــياغة مبادىء القانون الدولى للصداقة والتعاون بين الشعوب .
U. N. Coc. A/aC - 61 L 537.

على أسس معينة ، تقضى باحترام المبادىء التى جاء بهـا • واحترام هذه المبادىء يعد شرطا مسبقا لقيام النظام الذى أتى به ، وانصراف أى دولة عن اتبـــاع هــذه المبادىء ، من شأنه هــدم هــذا النظام الدولى •[1]

ويتصل بعالميــة هــذا المبدأ عدم جواز التمييز بين الدول — فى نطاق التعاون بحسب أنظمتها السياسية أم الاقتصادية والاجتماعية ، وقد فكر النص الذى اقترحته اللجنة وأقرته الأمم المتحدة أن « الدول سوف تتعــاون مع بعضــها البعض ، بصرف النظر عن الاختلافات فى أنظمتهــا السياسية والاقتصــادية والاجتماعية •• متجــردة من التمييز بينها على أساس هــذه الاختلافات » •

٥ ـــ ميــادين التعــاون :

يمكن القول بأن ميادين التعاون تتسع لكى تشـــمل ، ليس فقط « النطاق السياسى بالمعنى الضيق لهــذه العبارة » ، وانما عدة أنشطة تتضمن جــزءا من المسائل التى كانت تعتبر فى النطــاق الخـــاص للدولة [2] • لذا ذكرت اللجنة أن على الدول واجب التعاون •• فى مختلف ميادين العــلاقات الدولية ، من أجل المحافظة على الســلم والأمن ، ودعم الاستقرار والتقــدم الاقتصــادى الدولى ، والرفاهية العـــامة للدول » •

ويتفق هذا التفسير مع النظرية التى أقرها ميثاق الأمم المتحدة ، وهى تلك الخاصة بأن الحفاظ على السلم الدولى ، يتطلب ليس فقط السلم الشكلى المتمثل فى منع استخدام القــوة ، وتسوية المنــازعات بالطــرق السلميــة ، وانما أيضا السلم الايجــابى المتمثل فى انشــاء

---

(1) B. Babovic, the Duty of States to cooperate with one another in accordance with the charte, Belgrade, 1972. p. 32655.

(٢) أقوال مندوب غانا بلجنة الصياغة A/ac. 125/5 R. 34.

« الظروف المادية لقيام السلم » وفى بذل الجهود المستمرة من أجل التحسين المستمر للظروف الاقتصادية والاجتماعية ، ما دام أن الهدف المبتغى ليس — فى النهاية — الا التجنب المستمر لأسباب التمييز فى العلم والمرتبط بعدم التكافؤ الاقتصادى والاجتماعى (١) .

هكذا ، فمع الاتفاق باتساع دائرة التعاون وشموله لمختلف العلاقات الدولية ، فقد بحثت الدول عن الحقول التى يبدو التعاون فيها أكثر ضرورة ، وينبغى من ثم أن يشملها نص لجنة التقنين . وقد رأت اللجنة أن أول وأشمل حقول التعاون هو ذلك الخاص بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، اذ هو الهدف الشامل لكل نظام الأمم المتحدة .

واتفقت الدول بعد ذلك على ضرورة أن تولى التعاون الدولى فى نطاق حماية حقوق الانسان أولوية خاصة ، لذا نصت على أن الدول سوف تتعاون « من أجل دعم الاحترام العالمى وتنفيذ الحقوق الانسانية للجميع وازالة كل صور التفرقة العنصرية ، وكل صور التعصب الدينى » .

ومع ذلك أولت الدول التعاون الاقتصادى والاجتماعى أهمية كبيرة ، باعتبار أن ذلك مشكلة عصرنا . لذا نرى أن هذه الفكرة كانت

---

(١) مقال بابوفيك عن واجب التعاون الدولى طبقا للميثاق ، السابق الاشارة اليه ص ٣٠٧ . وقد أقر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية « اليونكتاد UNCTAD » أنه من المبادىء الرئيسية المرشدة للعلاقات الدولية « الاعتراف بأن السلم الدولى والكفاية مرتبطان ارتباطا واضحا » . وأن التنمية الاقتصادية ، والتقدم الاجتماعى ، ينبغى أن يمثلا الاهتمام المشترك للمجتمع الدولى ككل ، وينبغى أن تزداد الكفاية الاقتصادية ، وتتحسن الظروف المعيشية ، مما يقوى العلاقات السلمية ، والتعاون بين الدول » . تراجع دورة بلغراد التى انعقدت عام ١٩٦٤ ، ص ٣١١ .

مسيطرة على أذهان ممثلى الدول فى كل الاجتماعات • وتحدث بعضهم عنها قائلا ان العلاقات السلمية ينبغى أن تقوم على أسس اقتصادية سليمة ، ولذا فانه ينبغى أن يعطى الاهتمام الأكبر لأوجه التعاون الاقتصادى (١) • ولكن الدول اختلفت فى الطريقة التى يمكن التعبير بها عن ضرورة هذا التعاون • فمثلا ، ركزت الدول النامية على ضرورة أن يعطى الاهتمام لفكرة أن التعاون الدولى ينبغى أن يستهدف القضاء على التخلف الاقتصادى ، مع التمسك بمبادىء الاستقلال الاقتصادى بعدم التدخل ، والمنفعة المتبادلة ، بينما وجدنا الدول الغربية تتجه الى أن تعطى للتعاون مفهوما ، يفرض على كل دولة من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، أن تصيغ سياستها الاقتصادية ، وسياستها تجاه أية مساعدة اقتصادية ، تقدمها أو تأخذها ، بما تجعلها تساهم فى تسهيل النمو الاقتصادى ، التقدم المتوازن فى مستوى الدخول على نطاق العالم ، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول الأخرى ، وبما يؤكد الاستخدام الفعال للوسائل الاقتصادية المتاحة لها وضمان حقوق الدول المتقدمة •

وكان من اللازم أن يقوم نوع من التوفيق بين الفريقين • ولقد أحس العديد من ممثلى الدول المتخلفة نفسها بضرورة ضمان المساعدات التى تقدم لدولهم ، وعبروا عن ذلك أمام اللجنة • وعلى هذا الأساس تم التوصل الى صيغة تؤكد من ناحية أن الدول سوف تسير فى علاقاتها الدولية فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والفنية والثقافية والتجارية على أساس مبدأ المساواة فى السيادة ، وعدم

---

(١) اقوال ممثلى تشيكوسلوفاكيا والهند ، وجمهورية مصر العربية A/AC./125. 34 ويعلق أحد الفقهاء على ذلك قائلا انه نتيجة للظروف الاقتصادية المعقدة التى سادت العالم فى فترة ما بعد الحرب العالمية الأخيرة ، فلقد شغلت سياسة التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية بال الدول والفقهاء ، وكان من المفهوم — اذا عرضت فى كافة الاجتماعات أفكار عن التعاون فى مختلف المجالات فان ذلك يعنى على الخصوص الحقل الاقتصادى • مقال بابوفيك السابق الاشارة اليه ص ٣١٣ •

التدخل ، ومن ناحية أخرى تضمن النص على الحاجة الى التعاون فى كل هذه المجالات ، مع اشارة خاصة الى الحاجة الى التعاون من أجل التنمية الاقتصادية للدول النامية • وعلى هذا جاء نص الفقرة الثالثة يقول : « ان الدول سوف تسير فى علاقاتها الدولية ، فى الحقول الاقتصادية والاجتماعية والفنية والتجارية ، وفقا لمبدأ المساواة فى السيادة ، وعدم التدخل » •

كما نصت الفقرة الثالثة على التزام الدول بالتعاون فى هذه الحقول ، لتحقيق التقدم الثقافى والتعليمى الدولى ، ولتحقيق النمو الاقتصادى على مدى العالم كله ، وعلى الخصوص فى نطاق الدول المتخلفة •

وألزمت الفقرة الثانية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بأن تتخذ التدابير المنفردة أو المشتركة لتحقيق هذه الأهداف • ولا شك فى أنه من أهم التدابير المشتركة التى يمكن أن تتخذ بهذا الشأن • هو انشاء الوكالات المتخصصة (١) •

المبحث الثانى

الوكالات المتخصصة أداة تحقيق التعاون الدولى

١ — الاتحادات الدولية :

لا شك أن الوكالات المتخصصة هى أهم الأدوات التنظيميه التى تعرفها العلاقات الدولية لتحقيق أهداف التعاون الدولى ، تلك المنظمات التى وجدت قبل غيرها من صور المنظمات الدولية فى شكل الاتحادات الدولية ، وغطت ميادين نشاطها مساحة واسعة من ميادين التعاون الدولى ، وزاد عددها زيادة كبيرة ، حتى وصل الى أكثر من خمسين منظمة قبل الحرب العالمية الأولى على ما أشرنا من قبل •

---

(١) اقوال ممثل الهند باللجنة : U. N. Doc. A/AC. 125/L. 28.

٢ ـ اهتمام عصبة الأمم بالاتحادات الدوليــة :

كان التعــاون الدولى فى مختلف مجالات الأنشــطة البشرية من الأهداف التى ابتغتها عصــبة الأمم ، انطلاقا من النظــرية الوظيفية التى رأت فى قيام التنظيم الدولى بهــذه الأنشــطة تهيئة الأحوال اللازمة لوجود سلم دولى حقيقى على ما رأينا من قبل ٠ لذا كان من الطبيعى أن تهتم عصبة الأمم بها ، لذا نراها قد اعترفت بشخصيتها ، وعملت على أن تصــل علاقاتها بها ، وأن تجعلها جــزء لا يتجــزأ من التنظيم الدولى العالمى ، وأن تعمل على التنسيق بين أ. حه نه اا.ـــا المختلف ٠

وقد سبق أن ألمحنا الى قيــام عصبة الأمم بتكوين لجنة خاصة لدراسة النشاط الوظيفى للعصبة واقتراح الحلول اللازمة لتحسينه ، بعدما أثبتت العصبة نجاحا ملحوظا فيــه ، عوضــها عن الفشــل فى الأنشطة السياسية ٠ وقد قدمت هــذه اللجنة تقــريرا عام ١٩٣٩ ، وضمنته عدة توصيات من بينها ضرورة انتقــال السلطات الوظيفيــة للمجلس الى سلطة أخرى ، غير سياسية حتى لاتطغى ، المسائل السياسية عليها ، وضرورة انشــاء منظمات مستقلة تعمل فى مختلف النــواحى الانسانية ، تحت اشراف العصبة ٠

ومع أن هــذه التوصيات ظهرت متأخرة ـــ عام ١٩٣٩ .. بحيث تعــذر على العصبة أن تفيد منها ، فان البعض يرى أن النجاح الذى أحرزته المنظمات المتخصصة فى ظلها ، كان التعــويض الرئيسى لفشلها فى الميدان السياسى ، كما أن كشــفها لامكانيات التعــاون الدولى فى نواح كانت بعيــدة عن الاهتمام العــالمى ، الذى كان فى ذلك الوقت سياسيا بالدرجة الأولى ، يمكن اعتبــاره أعظم اســهام أسهمت به العصبة فى العــالم الحديث (١) ٠

---

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٥٢٠ ومع ذلك فلقد اختلفت الآراء ـــ عند وضع عهد العصبة ـــ فى جدوى وضع

٢ ــ الوكالات المتخصصة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة :

يبدو أن توصيات اللجنة الفنية التى شكلتها عصبه الأمم عام١٩٣٩ لدراسة الأنشطة الوظيفية للعصبة كانت لها أهميتها أمام مؤتمر سان فرانسسكو ، فلم تتردد الدول فى ضرورة اقامة منظمات متخصصة تهتم كل منها بناحية من نواحى النشاط غير السياسى ، أو الاقتصادى والاجتماعى فى العلاقات الدولية ، على أن يتم الوصل بين المنظمات الهامة منها وبين الأمم المتحدة .

ولذلك وجدنا ميثاق الأمم المتحدة ينتهج ترتيبا له دلالته فى الميثاق، فالفصل التاسع يتحدث عن التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، مبينا أهدافه ، والتزام الدول الأعضاء بتحقيقه . وفى نطاق هذا الباب نظم الميثاق كيف تنشأ هذه المنظمات والعلاقة بينها وبين الأمم المتحدة :

١ ــ فنجد المادة ٥٧ تعترف بأن الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم

=

نصوص تتعلق بالمنهج الوظيفى ، ولم يكن ولسون متحمسا الى هذا النوع من المناشط . ولكن الجنرال سمطس صمم على أن تورد بالعهد نصوص المواد من ٢٣ ــ ٢٥ تعنى بالمنهج الوظيفى ، وعلى أساسه انطلقت العصبة الى هذه المناشط ، فأنشأت العديد من اللجان الفنية ، ودعت الى مؤتمرات تناقش فيها مختلف الشئون الاقتصادية والتجارية . يراجع فى ذلك مؤلف ووتر ، تاريخ عصبة الأمم ، المرجع السابق ص ٥٩ .

هذا وقد نصت المادة ٢٤ من العهد على ضرورة اشراف العصبة على الاتحادات الادارية السابقة عليها والتى سيتم انشاؤها فى المستقبل.

أما المادة ٢٣ فقد حددت أهداف الأنشطة غير السياسية وابعادها ، مثل « توفير وضمان ظروف للعمل عادلة وانسانية للرجال والنساء والأطفال . وتحقيقا لهذا يتعهدون بالعمل على انشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها » .

والصحة وما يتصل بذلك من الشئون ، يوصل بينها وبين الأمم المتحدة.

٢ — وتبين المـادة ٥٧ سلطة الأمم المتحدة فى الدعوة — « عنـد المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد انشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد » المبينة فى هـذا الفصـل.

٣ — كما يحدد الميثاق فى المـادة ٦٠ أن مقاصد الهيئة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية تقـع على عاتق الجمعية العـامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى عاملا تحت اشرافها.

ويتحدث الفصل العاشر تفصيلا عن سلطات المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالنسـبة الوكالات المتخصصة . فتجعله أداة الوصـل بينها وبين الأمم المتحـدة (المـادة ٦٣ فقرة ١) ، وتعطيـه سلطـة التنسيق بين أوجه نشاطها (٦٣/فقرة ٢) ، كما تعطيه سلطة الاشراف عليها عن طريق الزامها بتقـديم تقارير له عن عملهـا ، واصـدار التوصيات لهـا (م ٦٣/١).

وهكذا نستطيع أن نذكـر أن الوكالات المتخصصة تعـاون الأمم المتحـدة فى تحقيق أهدافها فى النطـاق الوظيفى ، أى فى مجـالات الأنشطة غير السياسية.

ومن ثم فلقد أعيد تنظيم الاتحادات الدولية المنشأة من قبل ، وتم الربط بينها وبين الأمم المتحدة ، تحقيقا لهـذا الغرض (١).

---

(١) سبق أن عرضنا من قبل لفلسفة المنهج الوظيفى كمنهج يتجـه أساسا لمنع ظاهرة الحرب ، باعتبار أن الظاهرة مرتبطة بأسباب موضوعة يتعين النفاذ اليها ومواجهتها حتى تنتهى الحرب ويعم السلام فى العالم . ولكن ثمة وجهة نظر أخرى يمكن اعتبارها ، وهى أن التنظيم الوظيفى =

١ ـ طبيعة النشاط الوظيفى للوكالات المتخصصة :

وسواء أخذنا بهـذه النظرة أو تلك ، فان الشىء المؤكد الآن أن المنظمات المتخصصة ظاهرة ضرورية فى حياتنا الدولية • وهى تقـوم بتأدية خدمات جوهرية لاتستطيع الدولة بنظامها الحـالى أن تؤديها • ولكى نفهم الدور الذى تؤديه المنظمات المتخصصة فى عالم اليوم ينبغى علينا أن نميز بين نوعين منها : نوع تقتصر مهمته على تقديم الخدمات الى الادارات الوطنية للدول الأعضاء فى ميادين نشاطها • فهو يقـوم بتقصى الحقـائق على النطاق الدولى ، واجـراء البحوث الخاصـة الاستشارية بين الخبراء والموظفين المسئولين فى الحكومات الوطنية ، وتشجيع وضـع نمـاذج توحيدية ، وتنسـيق البرامج والسياسات الوطنية • وباختصار فان دورها يقتصر على أن تفيد من كل الوسائل الممكنـة للتعاون الدولى لكى تهيىء بعض العنـاصر الجوهرية التى تحتاج اليها تلك الهيئات لكى تنهض بشئون شعوبها ، وفيما سـوى ذلك فالباقى متروك لكل دولة على حدة لكى تنفـذه بنفسـها •

والنوع الثانى يتولى ادارة مرافق عامة دوليـة بالفعل ، ويتحقق ذلك عادة بالنسبة للمصالح أو الخدمات التى تكون بسبب طبيعتها ، أو موقعها الجغرافى خارجة عن النطاق الاقليمى للدول المعنية • على أننا شاهدنا فروضا حديثة تتنازل فيها الدول عن بعض اختصاصاتها لمصلحة الهيئة الدولية • ونجـد مثالا واضحا لذلك فى بعض المنظمات

= غاية فى حد ذاته ، بل انه يفوق مشكلة تحقيق السلم أهمية . فالهـدف الرئيسى الأعظم للأمم المتحدة ، هو الدفع قدما بالرقى الاجتماعى ، ورفع مستوى الحياة فى جو من الحرية اوسع .. وحتى المحافظة على السـلام الدولى ، وانقاذ الجنس البشرى من ويلات الحرب ، ليست سوى بادرة دوليـة لازمة ، وعلى الرغـم من لزومها فان السلام ليس سوى وسـيلة لغـاية ، وظرف يتعين توافره من قبل ، وشرط لابد منه لاقـرار المقصد النهـائى ، وهو رفاهية العالم ...

المــالية الحديثة كصندوق النقد الدولى ، والبنــك الدولى للانشـــاء والتعمــير (١) •

٤ ــ ميادين التعاون الدولى فى مجال الوكالات المتخصصة :

تتسع دائرة مجالات التعـــاون الدولى التى تعمل خلالها المنظمات المتخصصة الى حد بعيد • ويشـــهد المجتمع الدولى أنواعا عـــديدة منها تنشأ بشكل مستمر ، مع تطـــور النظم والتكنولوجيا ، وما أدى اليه من معرفة حقـــول جديدة للنشاط الدولى ، تحتاج الى تدعيمها ، وتنظيم الاستفادة بها فى المجال الدولى • وسوف تشهد الآونة القريبة القادمة تطورات ذات شأن فى هـــذا المجـــال •

ونضرب لذلك الأمثلة :

لقـــد عرف الانسان ــ مع بداية هـــذا القرن المجال الهوائى كبعد ثالث لاقليم الدولة ، وكمجال أمكن للانسان أن يســـتغله فى تيســـير وسائل سريعة جدا للمواصلات ، تنقل الأشخاص والأشياء من دولة الى دولة ، وتربط العـــالم بشبكة واسعة من المواصلات التى تجعله يبدو كأنه دولة واحدة • وتعددت الأبحاث العلمية فى هـــذا المجـــال ، الى الحد الذى مكن الانسان أن يتجـــاوز النطاق الهـــوائى ، ويترك دائرة الجاذبية الأرضية ، ليصـــعد الى مجال الفضـــاء ، وليتمكن من تسيير مركبات فضائية تقوم الآن بأبحاث علميـــة فى الفضاء ، ويعلم الله مدى التطورات التى سينتهى اليها العلم فى هـــذا المجال • ولقـــد أنشئت منظمة للطـــيران المدنى لتتولى تنسيق نشاط الدول فى هـــذا المجال ، ولا شك أن اتساع دائرة الاكتشافات العلمية فى هذا النطاق ، سيؤدى الى انشاء أكثر من منظمة تعمل فى هذا الحقل •

---

(١) جودريش وهامبرو ، ميثاق الأمم المتحـــدة ، المرجع الســـــابق ص ٢٦٧ ، عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٦٧ .

وسنقتصر فى عرضنا هذا على دراسة للمنظمات المتخصصة التى ارتبطت بمنظمة الأمم المتحدة عن طـريق اتفاقيات الوصل ، وعددها ست عشرة منظمة •

وسنقوم بتقسيم حقـول التعاون التى تعمل فيها الى الأقســام الآتيــة :

(أ) حقول الاتصالات والنقل • وسندرس فيها منظمة الطــيران المدنى ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، واتحــاد البريــد العالمى ، الاتحاد الدولى للاتصالات السلكية واللاسلكية •

(ب) حقول الشئون الاجتماعية ، وسندرس فيها منظمة العمــل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة•

(جـ) الحقول الاقتصاديه والمــالية ، وسندرس فيها البنك الدولى ومجموعته (هيئة التنمية الدولية ، المنظمة المـالية الدولية)، ثم صندوق النقــد الدولى ، والاتفاقيــة العــامة للتجارة والتعريفــات •

(د) الحقول العلمية والثقافية ، وسندرس فيها منظمة الأمـم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ، والوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ثم منظمة الأرصاد الدولية • وسنقتصر على دراسة حقل النشاط ، ومدى ما تحققه الوكالات العاملة فى مجالات للدول الأعضاء ثم مدى الحقوق والواجبات الملقاة على عاتق الدول فى شأنها ، وسندرس الهياكل التنظيمية عند حديثنا عن النظام القــانونى للوكالات •

المبحث الثالث

منظمات المواصلات والاتصالات الدولية

غيرت شبكة المواصلات الواسعة بين الدول وجه الأرض • وأصبح من السهل جدا الوصول من مكان الى آخر بشكل لم يكن يتوقعه الانسان من قبل • ومرفق المواصلات بطبيعته يخرج عن حدود الدولة الواحدة ، اذ تقوم مركبة النقل بعبور مناطق سيادية مختلفة • ولذلك يحتاج هذا المرفق بطبيعته الى تدخل هيئات لها صفة دولية تقوم بالتنسيق بين نشاط مختلف الدول حتى لا يعطل بعضه بعضا ، وحتى تكفل سهولة الاتصال الدولى وتجنب كل ما يضره ، وهذا ما استطاعت الدول أن تحققه فى الأزمنة الحديثة • فلقد أنشئت منظمة الطيران المدني عام ١٩٤٧ لتحقيق الهدف فى مجال المواصلات الجوية ، وأنشئت ، المنظمة البحرية الاستشارية عام ١٩٤٨ لكى تحقق هذا الهدف فى مجال المواصلات البحرية •

ومن أهم ما ينقل على متن السفن والطائرات اليوم الرسائل البريدية ، وقد بدأت الدول منذ زمن بعيد أن تحيطها بالرعاية والعناية، ولذا فلقد أنشأت اتحاد البريد العالمى منذ عام ١٨٧٤ ، ولقد تم الوصل بينه وبين الأمم المتحدة عام ١٩٤٧ •

على أنه كان لاختراع الموجات عام ١٨٧٤ ، ولتوصل الانسان الى أن يبعث بالصوت الى مسافات بعيدة تخترق حدود الدول المختلفة ، ولا تقف عند الحدود السياسية لاحداها مزاياها العديدة التى لا تخفى على أى شخص •

ويلزم تنظيم التنافس بين الدول فى استخدام هذه الموجات فى المجالات المختلفة ، وخاصة بعد أن عرفت الاذاعة المسموعة والمرئية، وغيرها من صور الاتصالات اللاسلكية •

أولا : منظمة الطيران المدنى الدوليـــة I C A O (١) :

نشأة المنظمـــة :

لقد عنيت الدول عناية فائقة بشئون الطيران منذ أن اســتطاع الانسان أن ينظم ســـير الطـــيران ليربط بين مختلف الدول • وكانت اتفاقيـــة شـــيكاغو التى انعقدت بين الدول عام ١٩٤٤ هى المرحـــلة التنظيمية التى وصلت الدول اليها حتى الآن • وقد تضمنت هـــذه الاتفاقية مسألتين أساسيتين ، المسألة الأولى هى تقرير نظـــام الطيران الجوى ، وتنظيم التبادل بين الدول بشأن الحريات المتصلة بالطيران • والمسألة الثانية هى تعهد الدول على أن توحد القواعد الفنية المتصـــلة بالملاحة الجوية عن طريق انشاء منظمة الطيران المدنية (٢) •

وقد أدخلت عدة تعـــديلات هامة على هـــذه الاتفاقية فى أعوام ١٩٤٧ ، ١٩٥٤ ، ١٩٦١ منحت للمنظمة اختصاصات جديدة ، وجعلت منها منظمة ذات فاعلية كبيرة فى حقل الطيران المدنى •

اهـــداف المنظمـــة :

١ — توحيد المبادىء والنظم المتصلة بالطيران المدنى .

ذكرنا أن المهمة الرئيسية التى استهدف بهـــا انشاء المنظمة هى توحيد القواعد الفنية المتصلة بالملاحة الجوية فى مختلف الدول • لذا

---

(١) International Civil Aviation organization

(٢) يراجع فى التفاصيل ، ريتر ، القـــانون الدولى العـــام ، المرجع السابق ص ٢٤٣ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العـــام فى وقت السلم المرجع السابق ص ٦٨١ ، محمـــد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العـــام ، وأيضا .

Jenks, Space Law, London 1965, Jula Jal : Space law, The Hague 1967.

ويراجع تعليق لنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٦٩ بعنوان: قانون الفضـــاء .

تقوم المنظمة بوضع اللوائح والأنظمة المتصلة بالطيران ، وتضع مشروعات الاتفاقات التى توحد المعايير والنظم الدولية للطيران ٠

وقد نجحت بالفعل فى اقرار النماذج الخاصة بالمسائل الفنية للطيران ، كتحديد شروط صلاحية الطائرات ، والقواعد المتصلة بتحديد جنسيتها وطريقة تسجيلها ، ومختلف النظم التى تطبق على الطيارين والملاحين وأطقم الطائرات ٠

كما استطاعت المنظمة أن تضع أنظمة موحدة لخدمة الأرصاد الجوية وللاشراف على حركة الطيران ، وموجات الراديو (١) ٠

٢ ــ تطوير الأنظمة والوسائل الخاصة بالملاحة الجوية :

تعمل المنظمة على تطوير الوسائل الفنية المستخدمة فى الطيران ، وتشجع استعمال المعدات الفنية الحديثة ٠ ومن الأمثلة الهامة فى هذا الشأن ، هو ما قامت به المنظمة من جهود لانشاء نظام لخدمة الأرصاد الجوية ٠

ومن الأعمال التى تمارسها المنظمة فى هذا الصدد ، مساعدة الدول النامية عن طريق المعونة الفنية ، على انشاء خدمات النقل الجوية ، وتدريب الموظفين اللازمين للقيام بها ٠

٣ ــ تحقيق سلامة مرفق الطيران المدنى الدولى :

تعمل المنظمة على ادخال الوسائل الكفيلة بانتظام سير هذا المرفق وسلامته ، وبأن تكون الطائرات صالحة للاستخدام ، وبها كافة وسائل الأمان والمساعدة والانقاذ والبحث عن الطائرات ، وكافة المسائل المتصلة بسلامة الركاب ٠

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٤٨ ــ حقائق اساسية عن الأمم المتحدة ، مركز الأمم المتحدة للاعلام بالقاهرة ص ١٢٣ ٠

٤ ــ دراسة مشاكل الطيران المدنى والعمل على حلهـا :

وهكذا وجدنا المنظمة تقوم بدراسة المشاكل المتصلة بالجمـارك والاجراءات العلميـة وتدابير الأمن بين مختلف الدول ، وعملت على تسهيل اجراءاتها • وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالطيران •

٥ ــ حل المنازعات الدولية فى مسائل الطيران :

تختص المنظمة بالنظر فى المنازعات التى تقرر اتفاقيات الطـيران بين الدول احالتها اليها ، كما جرت عادة العديد من هـــذه الاتفاقات على امكان لجوء الدول ــ فى حالة الخـلاف ــ الى المنظمة لاعطائهـا تقريرا استشاريا (١) •

٦ ــ توحيد أسـعار الطيران ومنـع المنافسة غير الملائمة فى هـذا النطـاق :

ولذا تحتفظ الدول الأعضاء بحق مراقبة التعريفات التى تقـدمها الشركات • ويقوم اتحاد شركات الطيران بتكلمة مهمة المنظمة فى هـذا النطـاق (٢) •

ونظـرا لمسئوليـة المنظمة عن سلامة مرفق الطـيران المدنى ، فانها تختص بالنظر فى أية شكوى تقـدم عن حالات تعريض سـلامة هـذا المرفق للخطر ، ولقد قدمت جمهورية مصر العربيـة والجمهورية العربية الليبية شكوى الى المنظمة عام ١٩٧٢ عندما اعتدت اسرائيـل على طـائرة ركاب ليبية وهى فوق الأراضى المصرية ، وبعد أن قامت المنظمة بتحقيق الشكوى ، لم تستطع أن تتخذ اجراءات فعـالة ضـد الحكومة الاسرائيلية لعـدم تمتعها بصلاحيات لتوقيع عقوبات كافيـة

---

(١) Reuter, Droit International Public, 1968, p. 246.

(٢) Sornsen, Manual of Public International law New — York 1969, p. 632.

من ناحية • ولعدم موافقة الدول الكبرى على توقيع عقوبات عليها من ناحية أخرى •

مقر المنظمة : مدينة مونتريال بكندا •

اتحاد شركات الطيران الدولى IATA (١) :

يعتبر اتحاد شركات الطيران منظمة خاصة ، ومع ذلك فهو يعمل فى ارتباط وثيق مع منظمة الطيران المدنى ، ومن ثم فاننا نجد أن له ميثاقا دوليا ، يكمل ميثاقها ، كما أن مقره بنفس المبنى الذى توجد فيه المنظمة بمونتريال بكندا ، ويشترك فى عضوية هذا الاتحاد سبعون شركة دولية للطيران •

وقد أملت ضرورة الأشياء تقسيم الاختصاصات بين المنظمة واتحاد شركات الطيران ، مع التعاون بينهما ، ومن أهم مجالات اختصاص الاتحاد ابرام الاتفاقات فى المسائل الفنية والتجارية ، ونجد أنه ولو أن كثيرا من الاتفاقات الثنائية بين الدول فى المسائل الفنية أو التجارية ، قد أبرمت خارج نطاق الاتحاد الا أن العديد منها قد أبرم على أساس دراسات أو مبادرات متعددة الأطراف أجريت من خلال الاتحاد •

ويعتبر الاتحاد هو الجهة المختصة باجراء الدراسات المتصلة بالمظاهر المالية للنشاط الجوى مثل التعريفات ، الشروط العادية للملاحة الجوية ، البريد •• » (٢) •

التعاون بين منظمة الطيران المدنى وجمهورية مصر العربية :

قامت المنظمة بانشاء مكتب اقليمى لها يختص بمنطقة الشرق الأوسط وشرق أفريقيا جعلت مقره فى القاهرة • وتمتد المنطقة التى

---

(١) International air Transport association

(٢) ريتر ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٢٤٧ •

يخدمها من جزيرة قبرص غربا • الى أفغانستان وباكستان فى الشرق ، ومن ايران والعراق شمالا ، الى شرق افريقيا وجزر افريقيا فى المحيط الهندى جنوبا •

ومهمة المكتب هى أن يضع خطة لجميع المرافق والخدمات الضرورية للطيران فى منطقة عمله ، وأن يعاون الحكومات فى تدبير خدمات الطيران • وقد أنشأ مركزا للتدريب على الطيران فى القاهرة بواسطة الصندوق الخاص للمنظمة •

ثانيا : المنظمة البحرية الاستشارية IMCO (١) :

١ — قيام المنظمة :

رغم أن النقل البحرى من أقدم صور النقل التى عرفت فى المجتمع الدولى ، الا أن الاتفاقية التى أنشأت المنظمة الدولية المعنية بشئونه لم تبرم الا فى عام ١٩٤٨ ، ولم يعمل بها الا فى ١٧ مارس عام ١٩٥٨ عندما صدقت عليها احدى وعشرون دولة من بينها سبع دول يملك كل منها أكثر من مليون طن من السفن ، وقد يرجع ذلك الى أن القانون الدولى يتضمن العديد من التنظيمات التى تحكم الملاحة البحرية ، فضلا عن أنه لم تكن هناك تطورات واسعة المدى فى الماضى كالمشاهد الآن فى نظام الملاحة البحرية •

وقد تبنى الدعوة لانشاء هذه المنظمة المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة ، الذى وجه الدعوة الى عقد مؤتمر للأمم المتحدة بجنيف عام ١٩٤٨ تم فيه اقرار الاتفاقية • ويرجع تأخر تصديق الدول عليها الى اعتبارات متباينة ، فالبعض يرى أن اختصاص ووظائف المنظمة واسعة بالقياس الى العناصر التجارية لصناعة السفن والبعض الآخر يرى أن سلطاتها غير كافية لحماية مصالح الدول البحرية (٢) •

---

(١) Inter - govermmental Maritime Consultative Organization

(٢) سورنسن ، موجز القانون الدولى ص ٦٣٥ .

٢ ـ وظائف المنظمة :

١ ـ العمل على سلامة النقل البحرى : وضعت الاتفاقية المنشئة للمنظمة فى مقدمة أهدافها العمل على اتخاذ أعلى المعايير الممكنة لضمان السلامة والأمن فى الملاحة البحرية ، وتحقيق كفايته ، وكذا فى مختلف المسائل الفنية المتصلة بالملاحة البحرية •

ونجد أن المنظمة قد أخذت على عاتقها مسئولية عقد مؤتمرات أنتجت اتفاقات دولية هامة فى هذا المجال كالاتفاقية الخاصة بتأمين السلامة فى البحار عام ١٩٦٠ •

٢ ـ العمل على تلافى التمييز فى المعاملة ، وازالة القيود التى تضعها الحكومات فى وجه الملاحة البحرية • كما تنظر اللجنة فى الاجراءات أو التغييرات التعسفية التى قد تضعها شركات الملاحة •

٣ ـ تهيئة جهاز للتعاون وتبادل المعلومات بين الحكومات فيما يتصل بالمسائل الفنية الخاصة بالسفن التى تعمل فى نطاق التجارة الدولية •

٤ ـ النظر فى أية مسألة تتعلق بالملاحة يحيلها اليها أى جهاز أو وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة •

٥ ـ وبالجملة تختص المنظمة بتقديم التوصيات والاستشارات للدول فى مختلف المسائل البحرية ، واقتراح الاتفاقات الخاصة بالملاحة البحرية ، والدعوة الى المؤتمرات البحرية ، التى تناقش فيها هذه الاتفاقات (١) •

---

(١) لا يمنع ذلك من عقد مؤتمرات خارج نطاق هذه المنظمة •

ثالثا : اتحاد البريد العـالمى UPU (١) :

١ ـ نشأة المنظمة وتطـورها :

من أقدم المنظمات الدولية التى تؤدى خدمات جوهرية للمجتمع الدولى فى مجموعه ، دون أن ترتبط بسياسة دولة من الدول (٢) ، ولعل ذلك ما جعل الاتحاد السوفيتى ، والعديد من الدول الشرقية ، التى لم تشترك فى عضوية معظم المنظمات الدوليـة الأخرى ، تدخل فى هذه المنظمة • ومنذ انشاء اتحاد البريد العالمى بمقتضى اتفاقيـة ١٨٧٤ ، والعديد من التعديلات يدخل على هذا النظام ، كان آخرها علم ١٩٦٤ فى فينا • ولقد أخذ هـذا الاتحاد شكل المنظمة المتخصصة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وعلى الخصوص عام ١٩٤٧ ومع ذلك فقد كان تنظيمه العام متخلفا ومختلفا عن شـكل المنظمات الأخرى إلا أنه منذ عام ١٩٦٤ اتخذ شكل المنظمات التى من نفس مجموعته •

٢ ـ أهداف المنظمـة :

وهدف هذه المنظمة هو حل المشاكل التى تنتج عن الخدمة البريدية بصورها المختلفة ، وتنمية التعاون الدولى فى هذا الحقل الهـام بهدف تنظيم وسائل الخدمة البريدية المختلفة وتحسينها • وتعمل المنظمـة على أن تعامل كل دولة الرسائل البريدية للدول الأخرى نفس المعاملة التى تعامل بها الرسائل الخاصـة بهـا ، وأن تتبع تعريفـة بريدية واحدة ، وبالجملة اعتبـار كافة أقاليم الدول الأعضـاء بمثابة اقليم

---

(٢) تم انشاء لجنـة دوليـة للبريد عام ١٨٦٣ واسس مؤتمـر برن

(١) تم انشاء لجنة دوليـة للبريد عام ١٨٦٣ وأسس مؤتمـر برن المنعقد عام ١٨٧٤ اتحـاد البريد العـالمى وهدفه الرئيسى هو انشـاء « اقليم بريدى واحد لتبادل الرسائل البريدية » .
Un Seul territoire postal l'echange des Correspondances»

تراجع المـادة الأولى من الاتفاقية المنشئة لهـذا الاتحاد • وراجع ايضا مؤلف الدكتور سلمى عبد الحميد المنظمات الدولية ص ٤٩٢ .

بريدى واحد ، تضمن المنظمة فى اطاره حـرية تبـادل المراسـلات البريدية •

٣ ــ مقر المنظمة : مدينـة برن بسويسرا •

رابعا : الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية I T U (١) :

١ ــ نشأة المنظمـة وتطورها :

لقد عرفت وسـيلة الاتصال الكهرومغنطيسية الأولى عام ١٨٦٥ وهى التلغـراف ولذا فقد بادرت الدول بانشـاء الاتحـاد التلغـرافى العـالمى فى ١٦ مايو عام ١٨٦٥ ، والذى اتخذ مقرا له بال ، وذلك بمقتضى اتفاقيـة باريس •

وكانت المشاكل التى تحتاج الى الحل هى مشكلة اللغـة (استعمال لغـة متفق عليها) ومشكلة التعريفات • ولقد تطور هذا الاتحـاد مع التقدم العلمى فى مجال الاتصالات اللاسلكية • فلقـد أثـر التطـور العلمى الذى جعل بالامكان مد الاتصال عن طريق كابلات ترسى بقاع البحار ، اختصاصات هـذا الاتحاد ، الأمر الذى تجلى فى عقد اتفاقية ١٤ مارس ١٨٨٤ ، وكان التطـور الثانى عام ١٩٢٧ بعـد أن اخترع جراهام بيـل التليفـون وبدأ فى استعماله على النطاق الدولى فلقـد عقد اتفاقيـة فى هـذا العـام مدت نطاق اختصاص الاتحاد الى هذا المجال الجديد ليشمل الاتصالات التليفونية التى تمتـد الى مسافات واسعة • ولقد عقد مؤتمر هام بمدريد عام ١٩٣٢ تحت رعاية هـذا الاتحاد ، تم فيه تغيير الأسس التى يقوم عليهـا الاتحاد القـديم ، وأصبح من اختصاص الاتحاد الجديد كافـة المسائل المتعلقة بالتليفون والتلغراف ، والاذاعة •

---

(١) International Telecommunication union.

٢ ــ أغراض الاتحــاد :

وقــد أخذ هــذا الاتحاد على عاتقه :

١ ــ تنظيم الوسائل التى تحافظ على سلامة الأرواح فى البحر وفى الجو ، ولذا ففى خلال المؤتمرات العــديدة التى عقدها قــررت مجموعة من المبادىء الهامة ، كمبــدأ التبادل الوجوبى للبرقيات بين السفن وكذا مبدأ ضرورة الاتصال بين المحطات الأرضية ، وفى المجال الجــوى •

٢ ــ ويبذل الاتحاد جهــودا كبيرة فى سبيل تطــوير وســائل الاتصالات السلكية واللاسلكية وتحسين الخدمة فى نطاقها ، وشمولهــا كافــة الدول •

٣ ــ ويأخذ الاتحاد على عاتقه أن يعمم استخدام الموجات من كافة الدول بحرية حتى يمكن للعــالم أن يستفيد من تبادل حضارته • ولذا فهو يعمل على ترخيص تكلفتها ، وتقليل أســعارها • ومن أهم تلك المهــام فى النهــاية مســألة توزيع الموجات بين الدول . وبين الاستخدامات المختلفة لهــا •

ولقد أنشأ الاتحاد لهــذا الغرض لجنة هامة تسمى مكتب تسجيل الموجات ، وربما كانت هــذه المسألة هى أهم ما يواجه الاتحــاد من مشاكل • ذلك أنه يتوقف عليهــا حسن اســتخدام هــذه الوســائل جميعــا (١) •

٣ ــ مقــر المنظمة : جنيف ، ســويسرا •

---

(١) تعتبر الموجات ــ لأسباب فنية ــ محدودة . ولذا تتسابق الدول على احتلال أكبر عدد منها . وهذا التســابق يكون لمصلحة البعض على حساب البعض الآخر ، فقد تجد الدول الحديثة أن الجو امامها مشــحون بالموجات ولا تجد ما تستخدمه . لذلك قد يكون احتلال الموجات من وسيلة =

المبحث الرابـع

حقـل الشئون الاجتماعية

برز حقل الشئون الاجتماعية فى مجال التعاون الدولى للوكالات المتخصصة منذ فترة طويلة ، وقد كانت منظمة العمل الدولية المنظمة الدولية الأولى التى وجدت فى أعقاب الحرب العالميـة الأولى منظمة دوليـة مرتبطة بعصبة الأمم ، ثم ارتبطت بالأمم المتحدة بعد انشائها، وبذلت جهـودا كبيرة ، وأرست قواعد هامة فى حقل التنظيم الدولى المتخصص •

وبدأت مشكلة الغذاء تصبح من المشاكل الدولية الملحة بعد الزيادة الواسعة فى عدد السكان فى العالم ، والثبات النسبى فى رقعة الأراضى المنزرعة ، مما دعا الى انشاء منظمة تسـعى الى تنظيم التعـاون الدولى فى هذا الحقل الاجتماعى الهـام ، فأنشأت كذلك منظمة الأمم المتحـدة للأغذية والزراعة •

= معينة كالاذاعة مثلا — مخالفا لأفضل استخدام لهذه الموجة اذ قـد يكون هذا الاستخدام الأفضل لهـا ، هو مجال الاتصال الجوى . ولذا فانه يقع على عاتق هـذه اللجنـة أن تنظم توزيع الموجات بين مختلف الدول وبين مختلف الاستعمالات لها . ولقـد حاولت العـديد من الدول أن تمنحهـا سلطات الزامية واسعة ، ولكن لم يتم ذلك حتى الآن . ويقتصر عملهـا حاليا على تلقى تبليغات الدول عن الموجات التى تقـوم باحتلالها ، وهناك الزام على الدولة بأن تقوم بالتبليغ خـلال شهر على الاكثر ، وتبحث اللجنـة فيما اذا كان هـذا الاحتـلال متفقا مع النظام الذى رخصته الاتفاقيات المبرمة بين مختلف الدول وأن الموجـة لم يسبق أن استخدمت من قبل أم لا ، ولديها سـجلان أحدهما تسجل فيـه الموجات الشرعية ، والآخر تسـجل فيه الموجات غير الشرعية وتخطر اللجنة الدولة بصـحة التسجيل الذى تم لموجتها ، وتعمل على تغيير الاستخدامات المخالفة لها ، يراجـع لنـا مقال عن التعـاون الدولى فى مجال الاتصـالات السلكيـة واللاسلكية ، مجلة مصر المعاصرة ، أكتوبر ١٩٧٢ ، وبنفس المجـلة مقال عن سيادة الدولة على الأثير ، أكتوبر ١٩٧١ .

وأدى اكتشاف الأمراض المعدية ، مع شبكة النقل الواسعة فى العالم الى ملاحظة انتقال الأمراض بسرعة من مكان لآخر ، مما دعا الى بذل جهود دولية تهتم بصحة الانسان بشكل عام وتمنع انتشار الأمراض ، كان من نتيجتها انشاء منظمة الصحة العالمية •

أولا : منظمة العمل الدولية :

١ ـ نشاة المنظمة وتطورها :

تحيط بهذه المنظمة اعتبارات عديدة تجعلها تختلف عن المنظمات الأخرى ، نتج من كونها تختص بنشاط يتميز عن أنشطة سائر المنظمات بمساسه بطائفة هامة من الأشخاص ، هم فئات العمال وأرباب الأعمال فضلا عن الحكومات • ولقد كانت معالجة مشكلة وضع الطبقة العاملة فى المجتمعات من أهم المشاكل التى شغلت البشرية منذ زمن طويل ووضعت بشأنها البحوث والدراسات • أليس انقسام العالم الآن فكريا ومذهبيا أساسه هو هذه المشكلة ؟ لذا فمن الطبيعى أن يهتم التنظيم الدولى بهذه المشكلة ، وكان وجود هذه المنظمة هو التعبير عن الاهتمام الدولى بها •

وشهد عام ١٩٠١ انشاء لجنة سميت باسم الاتحاد القانونى الدولى لحماية الطبقة العاملة • وقام هذا الاتحاد بجهود كبيرة فى تنظيم العمل بما يكفل حقوق الطبقة العاملة ، وخاصة فيما يتعلق بتحديد ساعات العمل وتشغيل النساء والأحداث • وكانت الحرب العالمية الأولى هى المناسبة التى شهدت التطور الثانى فى مجال التنظيم الدولى ، ويبدو أن القائلين بالمنهج الوظيفى كان فى اعتبارهم تجربة مكتب العمل ، ومن ثم فلقد وضح اتجاه هام فى مؤتمر الصلح عام ١٩١٩ ينحو نحو تضمين معاهدات الصلح النظام الأساسى لمنظمة دولية تتولى رعاية الطبقة العاملة ، وبعد مداولات فى المؤتمر ، وجدنا

هـذا النظام متضمنا فى القسم الثالث عشر من معاهدات فرساى (1)•

ومع ذلك فما لبثت منظمة العمل الدولية أن انفصلت عن معاهدات فرساى وسمى الاتفاق المكون لها بعد تعديله فى مونتريال عام ١٩٤٦ ميثاق هيئة العمل الدولية • وتم الربط بينه وبين الأمم المتحـدة فى نفس العـام • ونود أن ننبه الى أن هذه المنظمة دافعت عن استقلالها طويلا ، ولم تقبل تدخل الهيئات السياسـية فى الأمم المتحـدة وفى عصبة الأمم من قبل فى أعمالها ، وأوجـدت بذلك مبدأ يطلق عليـه البعض « الوعى بالسيادة من جانب الوكالات المتخصصة » • ونجـد التعبير القوى عن هـذا الاتجاه واردا على لسان المتحدث بلسان هذه المنظمة عندما قال « اننا نطلب العمل مع الأمم المتحدة كندين ، وابتغاء لهـذا الهدف فلا مانع عندنا من بعض التضـحيات بعنصر السيادة ، ولكن ليس فى نيتنا أن نعمل كتابعين (2) » •

٢ — أهـداف المنظمـة :

— ويبدو أثر الفكر المتـأثر بالمنهج الوظيفى نحـو السـلام ، والذى يرى أن الحرب ترجع الى المظالم الاجتماعية ، فى نصـوص اعلان فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ، الذى حدد أهداف وأغراض المنظمـة • فالمنظمة تبتغى المحافظة على السلام الدائم عن طريق تحقيق العدالة

---

(1) اوضح المنـدوب الانجليزى فى المؤتمـر ان لتطـور الاقتصادى آثارا اجتماعية خطيرة تتطلب مواجهتها على المسـتوى الدولى ، ونـوه بضرورة الاهتمام بمطالب الطبقة العاملة ، والعمل على تحسين ظـروف معيشتهم ، والا فان ذلك قـد يؤدى الى الاضطرابات واستخدام العنف . ويبدو اثر النظرة المـاركسية فى هـذه الأقوال فهى التى تبشر بانهيـار النظام الراسمالى على يد الطبقة العاملة . ومما حدا بالدول الى وضـع المشكلة على النطاق الدولى هو الخوف من المنافسـة بين الدول ، فقـد يؤدى تطبيق بعض الاصلاحات فى نطاق احدى الدول الى زيادة فى تكلفـة الانتاج عن مثيله فى الدول التى تأخذ بهذه الاصلاحات . يراجع :
Mander, Foundations of modern world Society, 1947. p 43.

(2) united Nations Document E/NSA/13 June 10, 1946.

الاجتماعية ، ولكى تتحقق هـذه العدالة ، يجب تشغيل جميع الأيدى العاملة ، وبأجور تكفل المعيشة المناسبة وفى نظـام عمـل يحقق كرامة الفـرد ، ويراعى ظروف ونوع العـاملين • وواجب المنظمـة هو أن تقـوم بالدراسات ، وأن تعـد مشروعات الاتفاقيات التى تتضمـن الأسس التى يمكن للدول أن تدخلها فى تشريعاتها لتحقيـق هـذه الأغراض • والى جانب ذلك تضطلع المنظمة بعبء هام ، هو تقـديم المعونة الفنية للأعضاء من أجل تحسين مستوى العمال والأماكن التى يعملون فيهـا ، وهى تقـوم بدراسات فى هـذا الشأن ، وتقـدم الخبراء ، والمنـح الدراسـية أو تنشىء مراكـز التدريب فى مختلف الدول • وأخيرا تعنى المنظمة بجمع المعلومات عن وقائع المشـكلات الاجتماعية وتطورها وتقـوم بنشر العـديد من الدوريات والدراسات الهـامة فى مجال عملهـا (١) •

٣ ـ مقـر المنظمة ـ جنيف ، سويسرا :

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة F A O (٢) :

١ ـ نشاة المنظمـة :

توضـع منظمة الأغذية والزراعة ، فى مقدمة المنظمات التى تهتم برفاهيـة الانسان ، وتحسين طعـامه ، وتحسين الوسائل المستخدمة فى الزراعة • ولقـد ارتبط انشـاء هـذه المنظمة بأهـوال الحـرب العالميـة الثانيـة ، وفكر فيهـا فى نفس الوقت الذى كانت الدول تفكر فيـه لانشاء منظمـة الأمم المتحدة • فلقـد عقـدت مجموعة من الدول مؤترا فى هوت سبرنجر بولاية فرجينيا بالولايات المتحـدة

---

(١) يراجع فى التفاصيل جودريش وهامبرو ، ميثاق الامم المتحـدة المرجع السـابق ص ٣٢٧ •

J. L'Huillien Elé, ments de droit inernational, 1950, p. 151

وعائشـة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٦ وما بعدها •

(٢) Food and Agriculture organization

الأمريكية فى مايو عام ١٩٤٣ وضـــعت فيــه نظام المنظمة (١) • وكانت نشأة المنظمة فى هذه الظروف تعبيراً عن فداحة مشــكلة الطعام التى ستواجهها الدول فى أعقــاب الحرب ، وعدم احتمالهــا أى تأخــير كما كان تعبيرا عن سهولة الوصول الى اتفاق بشأن المسائل الاجتماعية أو الفنية عنــه بالنسبة للمسائل السياسية •

اغراض المنظمــة :

أكد ميثاق هــذه المنظمة أن الدول المتعاقدة تستهدف رفع مستوى معيشة شعوب العــالم عن طــريق تحسين الغــذاء وزيادة انتاجه : ويدخل فى ذلك كافة أنواع الغذاء الزراعى ، والأسماك • وهى تقوم بدراسات وتصدر توصيات لتنميــة موارد العــالم المــائية وتحسين التربة ، ونشر الأنواع الجديدة من النباتات ، وطرق الزراعة الحديثة ، واعداد غرس الغابات ، وتحسين هندسة الرى • وتبــذل الجهود كذلك من أجل تحسين طرق مكافحة الغــابات ، ومنع تآكل الأرض • وفضلا عن الدراسات والتوصيات ، تقــدم لمختلف الدول الخبرة ، وتشترك معها فى تنفيذ هذه الأهداف •

ثالثا : برنامج الغــذاء العــالمى :

ولقد وضعت الأمم المتحدة برنامجا موسعا للقضاء على الجــوع بحيث تقــوم هــذه المنظمة ببــذل الجهد الأكبر فى سبيل تحقيقه ، وذلك منذ عام ١٩٦٠ • ويستهدف هـــذا البرنامج خلق وعى عالمى بمشكلات الجوع وسوء التغــذية ، وحث الدول على مكافحته • وهو يسعى الى تعــزيز التنمية الاقتصادية عن طريق اســـداء المعــونة فى صورة غذاء • فعلى أساسه يمكن استخدام الطعــام فى البــلاد المنخفضة فى الدخل بوصفه بديلا جزئيا عن الأجــور النقدية التى تدفع

---

(١) لم تنشأ هــذه المنظمة مع ذلك رسميا الا بعد أن صدقت عليها الدول بتاريخ ١٦ اكتوبر عام ١٩٤٥ .

للعمال فى مشروعات التنميـــة • ويواجه البرامج الحالات الطـارئة التى قـــد تستدعى الحصـــول على الطعام ، كالحالات التى تنتج عن الزلازل والفيضانات وغيرهما •

٤ — مقر المنظمة ، مدينـــة روما بايطاليـــا •

٤ — الصـــندوق الدولى للتنمية الزراعية :

يعتبر هذا الصندوق أحدث وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة ، اذ قـــد تم اقامتها فى ١٨ يونيـــو عام ١٩٧٦ بنـــاء على اقتراح من مؤتمر الغـــذاء العالمى الذى عقد عام ١٩٧٤ • وقد بدأت المنظمة تمارس أعمالهـــا فى ٣٠ نوفمبر عام ١٩٧٧ •

اغراض المنظمـــة :

الهدف الرئيسى لهذه المنظمة يتصل بالتنمية الزراعية والريفيـــة للدول الأكثر فقرا • وهكذا يثبت اقامة هـــذه المنظمة ، الاستجابة التنظيمية لمشكلة بدأت تؤرق العالم نتيجة لتطور التقســيم التقليدى للدول الى دول غنيـــة ودول فقيرة ، فقد بدأت طائفة ثالثة من الدول الأشد فقرا تظهر على المسرح العالمى ، وهى دول تعانى من الجـــوع والفقر الشديد ، ويقل الدخل القومى فيها عن الدول الأخرى •

ويقـــوم الصندوق بتقديم قروض ومساعدات لهذه الدول لتحقيق أغراض ثلاثة :

(أ) زيادة الانتاج الزراعى •

(ب) ايجاد العمالة والدخل الاضافى للمزارعين المعدمين •

(جـ) تحسين المستويات الغذائية ونظم توزيع الغذاء فى هـــذه الدول •

ومما يميز هـــذه المنظمة عن المنظمات الأخرى ، اشتراك العـــديد

من الدول فى تمويل البرامج التى تخدم أغراضها فالدول الأوربية تساهم بأكثر من نصف التمويل ، وتقل مساهمة دول الأوبك عن النصف بجزء بسيط ، كما أن الدول النامية الأخرى تشترك فى تمويل البرامج كذلك • وهكذا لا نجد التأييد الأمريكى الضخم على تمويل هذه المنظمة كما نجده بالنسبة للمنظمات الأخرى •

مقر المنظمة : مدينة روما بايطاليا •

رابعا : منظمة الصحة العالمية W H O (١) :

١ — نشأة المنظمة :

تعتبر منظمة الصحة العالمية من المنظمات ذات التاريخ الطويل نسبيا بالنسبة لسائر الوكالات المتخصصة • ذلك أنه منذ منتصف القرن الماضى ، بدأ الاعتراف بالحاجة الى التعاون الدولى فى الكفاح ضد الأوبئة ، ومن ثم بدأت الدعوات تترى لعقد عدة مؤتمرات دولية تناقش المشاكل الطبية على المستوى الدولى . واتفق فى العديد منها على اتخاذ عدة تدابير لمنع انتشار الأمراض • فتأسست عدة مكاتب دولية لهذا العرض فى مناطق مختلفة ، لعل أهمها المكتب الدولى الذى أنشىء فى باريس عام ١٩٠٧ ، والذى اشترك فيه العديد من الدول ، وتحددت أغراضه فى تبليغ الدول بالمعلومات السريعة عن الأمراض المعدية التى تظهر فى العالم ، والنصح بالتدابير التى يجب أن تتخذ لمنعها ، بالاضافة الى اعادة النظر المستمر فى الاتفاقات الدولية المنعقدة فى حقول الصحة العالمية من أجل جعلها ملائمة للتطورات التى تجد فى هذا النطاق ، والعمل كجهاز استشارى حول تفسير وتطبيق هذه الاتفاقات •

---

(١) World Health organization

(٢) سورنش ، المرجع السابق ، ص ٦٤٧ ، بويت ، المنظمات الدولية ، ص ١٠٣ •

ولقد بقى هـذا المكتب مستمرا فى عمله حتى بعد قيـام عصبة الأمم بانشاء منظمة الصحة العالمية تعمل فى نطاقها •

ولقد دعا مكتب الصحة المنشأ فى باريس ، الى ابرام اتفاق جديد فى الحقل الصحى عام ١٩٢٦ • وأعيد النظر فيـه عام ١٩٣٨ •

وبعد الحرب العالمية الثانية رأى المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى دورته الأولى أن يدعو الدول الى مؤتمر للصـحة العـالمية • وعقد المؤتمر فى عام ١٩٤٦ حيث أقـر النظـام الأساسى لمنظمة الصـحة العالميـة التى خلفت مكتب باريس والمنظمـة التى وجدت فى اطـار عصبة الأمم على السواء (١) •

وبدأت المنظمـة تمـارس عملهـا بعد ذلك بعامين (فى ٦ أبريل عام ١٩٤٨) عندما صدقت على الاتفاقية المنشئة لهـا الدولة السادسة والعشرون من الدول المنضمة اليها •

٢ ـ أهداف المنظمـة :

تقوم منظمة الصـحة العالمية على أفكار المنهج الوظيفى الذى يربط مختلف صور التعـاون الدولى بالسلم العالمى • وعلى ذلك فان حسن صـحة البشر كله ، هى دعامة أساسية للوصـول الى السـلم والأمن ومن هنا كان الهدف الرئيسى لهـذه المنظمة ـ على ما يعلنـه ميثاقها ـ هو الوصول بكل الناس الى أعلى مستوى صـحى ممكن • وتحقيقا لهـذا الهدف تقوم المنظمة بدراسات مستمرة حول أفضـل الوسائل لمكافحة الأمراض المتوطنة وغير المتوطنة ، ومتابعة مناطـق العـالم المختلفة لحصر مناطق الأوبئة والتحذير من انتقال الأشـخاص منها الى أماكن سليمة • وهى تنشر دراستها على أوسـع نطاق حتى تستفيد منها جميع الدول •

وتقوم كذلك بتقديم توصياتها بشأن أفضل الوسائل الطبية التى

تؤدى الى تحسـين ظروف عمل الانسان ، وظروف الانتـاج الزراعى والصناعى ، وتقوم المنظمة بوظائف التدريب على العـلاج ، وتعليم طـرق التمريض ، وغير ذلك من الوسائل الفنيـة المتعلقـة بالمرض والعلاج • ولهـا اختصاصات كذلك فى مجال الأدوية فهى تعمل على توحيد طرق تصنيعها ، والنظم التى تحكمها بين مختلف الدول •

٣ ــ مقر المنظمة : جنيف ، سويسرا •

المبحث الخامس

الحقول الاقتصادية والمـالية (١)

لاجدال فى أهمية النشاط الاقتصادى الدولى فى الآونة الحديثة • ولذلك فلقد كانت أهم المناشط التى عنيت بها المنظمة الدولية هو تحقيق التعاون الدولى فى هذا المجال • ولقد انبعث ذلك من حقيقة أساسية مفادها أن الفقر لا يزال هو العـدو الرئيسى للنـوع البشرى . لأن نصف سكان العـالم يعيشون فى ظروف سـيئة يسيطر عليهـا الشقاء والجوع والمرض • وقد هيـأت الظروف الدوليـة السائدة حاليـا ، والكامنة فى وجود معسكرين متعارضين يسعى كل منهما الى القضـاء على الآخر ، أو حصر نفوذه على الأقل ــ الى أضيق دائرة ممكنـة ، الى وضع برامج للمساعدات عن طريق العـديد من المنظمات الدولية الاقتصادية ، تنفق الولايات المتحدة عليها الكثير من أموالها • وهـذا الانفـاق لا ينبعث من رغبتها فى مساعدة الشعوب المتخلفة أو تقـوية المنظمات المتخصصة وانمـا لمحاربة الشيوعية ، وعلى أساس أن تلك

---

(١) يراجع فى التفاصيل Waters ، فى مؤلفه الأمم المتحدة ، السابق الاشارة اليه ص ٣٤٥ وما بعدها ، وكلود النظام الدولى والسلام العالمى : المرجع السابق ص ٤٩٨ وما بعدها ، ريتر ، النظم الدولية ، ص ٣٨٠ ، كوليارد ، النظم الدولية ص ٤١٠ ، حافظ غانم ، المنظمات الدولية ص٣٤٩ وما بعـدها .

هى أفضل الطرق لمحاربتها ، لذا يثــور التساؤل عن مستقبل هــــذه الوكالات بعد التغييرات التى تمت فى المعسكر الشيوعى ، ومن المحتمل أن تذهب العــديد من المساعدات الى دول أوربا الشرقية • ولم تمانع الدول المتخلفة فى ذلك على أساس أن التعامل مع المنظمات الدوليــة يمنع احتمالات الاخلال بالســيادة اذا قدمت المساعدات المــالية من الدول المتقدمة رأسا ، وأهم الوكالات التى أنشئت لهــذا الغرض • البنك الدولى للانشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولى والمنظمة المــاليــة الدوليــة ، وهيئة التنمية الدوليــة • على أن الدول تحيط نفسها الآن بالقيود الجمركية التى تعوق حرية التجارة ، وتمنع أن يتم التبــــادل على النحو الذى يتفق مع مصلحة المجتمع الدولى فى جملته • لذلك وجد العديد من المنظمات الاقتصادية التى تعنى بتلك المشكلة ، أهمها منظمة التجــارة ومنظمة الجــات •

أولا : البنك الدولى للانشاء والتعمير ومجموعته :

١ ــ نشأة البنــك وأغراضــه :

نعرض هنا سريعا لمجموعة من المنظمات التى تستهدف شــئون التنمية الاقتصادية الدولية وتأتى على رأس هــذه المنظمات البنــك الدولى للانشاء والتعمير International Bank for Reconstruction (IBRD) and Development ولقــــد تــم انشـــاؤه بمقتضى اتفاقيـــة برتون وودز Bretton Woods فى يوليــو عام ١٩٤٤ والحــرب العالمية الثانية فى أطوارها النهائية • والهدف الرئيسى الذى استهدفته الدول بانشائه هو تعمير ما خربتــه الحــرب ، والمساعدة فى التئــام الجروح العميقة التى سببتها ، وذلك من خلال القــروض التى تقدمها لأغراض البنــاء والتعمير (١) ويعمــل البنــك كذلك على تشــجيع الاستثمارات الأجنبية عن طريق تقــديم الضــمانات والمساهمة فى

---

(١) Commission to Study the organization of peace, part II 14 January 1962.

الاستثمارات والقروض • وبالاضافة الى ذلك يقــوم البنك بتقــديم نصائحه ، للدول الأعضاء • ويعمل على أن تستفيد من خبراته الفنية ، بل ويبذل البنك جهــدا موصولا فى سبيل تسوية المنازعات المــاليــة والاقتصــادية التى قد تنشب بين الدول ، ولقد ســاهم فى تســوية النزاع بين مصر والدول المساهمــة فى قنــاة السويس بعد تأميمها ، واشترك فى وضع الأسس التى تقوم عليها التعويضات •

ثانيا : المؤسسة المــالية الدولية IFC[1] :

ومن الأسس العامة التى تحدد السياسة المــالية للبنك أنه يجنح نحو اقراض المشروعات الاقتصادية التى تدر ربحا كافيــا ، ومن ثم فلقد كان من اللازم أن تنشأ بجواره منظمات دوليــة أخرى تستهدف تمويل مشروعات لا تستلزم هــذا الربح الكافى ، وهو ما فعلته الدول عندما أنشأت المنظمة المــالية الدولية • فهــذه المنظمة قد تفرعت عن البنك الدولى للانشاء والتعمير [2] ، وهى تقــرض كما يفعل البنــك ولكنها لا تمــول أكثر من نصف النفقات اللازمة لتمــويل المشروع ، وتطلب من الدول أن تفتح لاستثمارات الأفراد الجزء المتبقى •

والهدف الرئيسى من هذه المنظمة هو انمــاء المشروعات الانتاجية الخاصــة ، ودعم دورها فى التطوير العــلمى والتكنولوجى فى الدول النامية [3] • وذلك يتمشى مع هدف الولايات المتحدة فى منع انتشــار الشيوعية • ولذلك فان هذه المنظمة تركــز على استثمار الأموال فى مجال الصناعة والتعدين • ولوجود عنصر المجازفة فى هذه المشروعات ، فان المنظمة لا تمولها تمويلا كاملا وانما فى حدود النصف فقط •

---

(١) The International Finance Corporation.

(٢) ظهرت هذه المنظمة الى حيز الوجود فى أول يوليو عام ١٩٦١ •

(٣) يراجع تقرير اللجنــة التى شــكلتها السكرتارية العــامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٢ لدراسة التنظيم من أجل السلم ، سبقت الاشارة اليها ص ١٠ •

ثالثا : هيئـــة التنميـــة الدولية :

وبالاضافة الى ذلك أوجد البنك الدولى مؤسسة اقراضية جديدة هى هيئة التنمية الدولية A I D (١) فى سبتمبر عام ١٩٦٠ • وقد وصلت هذه المنظمة الى مدى تساهلى أكثر فى الاقراض ، فهى تمنح قروضها للدول التى لم تستكمل نموها بعد لسد حاجات التنميـــة فيها ، وذلك لآجال طويلة ، وبفائدة بســـيطة ؛ ولمشروعات لا تدر عائدا سريعـــا كالتعليم والتربيـــة •

رابعا : صندوق النقـــد الدولى :

وفى مجال أكثر تخصصا ، نجد صندوق النقد الدولى I M F (٢) • الذى أنشأته الدول كمنظمة متخصصة عام ١٩٤٥ ، وهو يســـتهدف تحقيق التعاون الدولى فى المسائل النقـــدية على وجه الخصـــوص • وهى منظمة للتشاور تعمل على تحقيـــق الثبات فى أســـعار الصرف ، والمحافظة على أوضاع منتظمة له بين الأعضاء وتتجنب تخفيض أسعار الصرف من أجل المنافسة فقط • وتحقيقا لهذا الهدف يضع الصـــندوق تحت تصرف الأعضاء موارده بضمانات مناسبة ، وذلك لكى يصححوا الخلل فى موازين المدفوعات ، وهو يبيع لهم العملات الأجنبية بعملاتهم الوطنية ، بقيود معينة ، ويســـدى لهم المشورة حول أنسب الوسائل لعلاج المشاكل النقـــدية •

خامسا : منظمة التجارة الدوليـــة والاتفاق العـــام بشأن التعريفات والتجارة :

تعتبر العلاقات الاقتصادية الدولية من أهم المناشط التى ادت الى وجود القانون الدولى بفرعيه الخاص والعام • فمنذ أقدم العصـــور تتبادل الدول فيما بينها السلع والخدمات وتتنقل رؤوس الأموال بينها،

---

(١) International Ansociation of development

(٢) International Monotary Fund

وسبب قيام هذه العلاقات هو التفاوت بين الدول المختلفة من حيث موارد الثروة الطبيعية ، والكفاية الانتاجية وعدد العمال والأسواق • ويمكن القول بأن هناك شبه تكامل بين الدول المختلفة يؤدى بالضرورة الى قيام علاقات اقتصادية بينها ، والحقيقة الأساسية فى التبادل الدولى هى أن تكون كل دولة مصدرة ومستوردة فى وقت واحد ، وأن يكون هناك نوع من الارتباط بين الصادرات والواردات من حيث ان كليهما يسير فى اتجاه الآخر ، زيادة ونقصا ، أى أن التبادل الدولى يتضمن وجود فكرة التصدير والاستيراد جنبا الى جنب • ولقد كانت التجارة الدولية مفتوحة بين الدول الى أوسع مدى • ولكن التغيرات المستمرة فى الظروف الاقتصادية جعلت الدول تلجأ الى تقييد حرية التبادل داخلها لأسباب متعددة كالحصول على موارد مالية ، أو حماية صناعتها الوطنية • أو تحقيق أغراض سياسية كمنع التعامل بين بعض الدول ، أو على أنواع معينة من السلع • ولقد توسعت الدول فى هذه القيود الى حد كبير فى هذه الآونة ، وكان من اللازم أن يتحرك المجتمع الدولى للتخفيف من حدتها (١) •

وبالفعل اجتمعت مجموعة من الدول فى مؤتمر هافانا عام ١٩٤٧ تحت اشراف المجلس الاقتصادى والاجتماعى حيث اتفقت على انشاء منظمة التجارة الدولية ITO ولقد وقعت على هذه الاتفاقيه أربع وخمسون دولة ، ولكن لم يتم التصديق عليها • وقد استهدفت هذه المنظمة تخفيف القيود المفروضة على التجارة الدولية ، وتجنب التمييز فى المعاملة بين مختلف الدول ، بالاضافة الى تشجيع تداول رؤوس الأموال بينها ، وبذل الجهد لدفع التنمية فى الدول المتخلفة • ولقد أنشأ المؤتمر لجنة مؤقتة تتولى التحضير لاجتماع منظمة التجارة الدولية • ولكن نظرا لعدم قيام الدول بالتصديق على هذه الاتفاقية فلقد قررت اللجنة التحضيرية اجراء مفاوضات بين الدول حول مشاكل الرسوم الجمركية على وجه الخصوص دون الانتظار لقيام

---

(١) سعيد النجار ، التجارة الدولية ، القاهرة ١٩٦٠ ، ص ٦ ، محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ٣٦٩ •

منظمة التجارة الدولية ، ولقد أدت هــذه المفاوضات الى انشاء منظمة دولية جديدة هى منظمة الجات GATT وهى منظمة تقوم بالاشراف على القيود الجمركية المفروضة على التعــامل الدولى ولقد انعقــدت الاتفاقيات التى أقامت هذه المنظمة عام ١٩٥٥ واتخذت مقــرا لهــا جنيف •

وتستهدف المنظمة أن تحقق حرية التجارة الدولية ما أمكن ، وهى لذلك تعمل على تخفيض الرسوم الجمركية ، وتوحيد طرق التعــامل بخصوص القيود الجمركية بين مختلف الدول وهى فضــلا عن ذلك تشجع الدول النامية على زيادة صادراتها •

وقد قامت هــذه المنظمة بعقد سلسلة من المؤتمــرات التجارية الناجحة التى ضمت العديد من الدول •

المبحث الخــامس

حقــل الشــئون العلميــة

ترتبط بالأمم المتحدة أربع منظمات هامة فى هذا المجال ، تقــوم الأولى منها بنشاط علمى وتعليمى وثقافى بالغ الأهمية ، وتستفيد منــه معظم دول العــالم ، وهى منظمة الأمم المتحــدة للتربية والعــلوم والثقافة ، وتستهدف ثانيتها الاستفادة بالأبحاث العلمية فى مجــال الذرة بالوسائل السلمية ، وهى الوكالة الدوليــة للطــاقة الذرية •

أما ثالثتها فهى تقوم بمهمة تنبؤية فى مجال الجو ، وتعطى بذلك خدمات هامة للمواصلات الدولية بكافة أنواعها كما تعمل على تعميم هــذه الخــدمة وتبادلها بين مختلف دول العــالم حتى يعم خــيرها الجميع ، وهى المنظمة العالمية للأرصاد الجوية •

وتعتبر المنظمة الرابعــة من أهم المنظمات الدوليــة التى ارتبطت حديثا بالأمم المتحدة ، وتلعب دورا هاما فى حماية الملكية الأدبيــة ونقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة الى الدول النامية •

اولا : منظمة الأرصاد العالميــة WMO (1) :

١ ــ نشاة المنظمــة :

أدى نمو الاتصالات العلمية غير الرسمية بين علماء دول عديدة ، الى قيــام منظمة دولية خاصة تجمع بين عدة محطات أهلية للارصاد الجوية عام ١٨٧٨ • وكانت هذه المنظمة هى النــواة التى وجدت على أساسها منظمة الارصاد العالمية ، عندما نفذت الاتفاقية الخاصة بها فى واشنطن عام ١٩٤٧ ، ودخلت فى دور التنفيذ عام ١٩٥٠ • هـــذا ومقر المنظمة مدينــة جنيف بسويسرا •

٢ ــ اغراض المنظمــة :

١ ــ الوظيفة الأساسية للمنظمة ، وظيفــة تنبؤية ، اذ تقــوم باستطلاع الجو ، والتنبــؤ بمــا سيحدث فيه من ظواهر تؤثــر على مواصلات الناس أو زراعتهم أو مختلف أوجه نشاطهم ، مما يجعلهم يحددون يومهم طبقا لهــا وعلى الخصــوص فى مجــال مواصــلاتهم الجوية والبحرية • وقــد رأت الدول الحاجة المــاسة الى تنظيم هــذا المرفق على أساس دولى يتم فيه التبادل السريع للمعلومات عن الجو بمختلف أجزائه • لذلك فأهــداف هــذه المنظمــة هىأن تقيم نظــاما للتعاون بين الدول يتم فيه هــذا التبادل بسرعة ، وبصــورة تحقق النفع العاجل للمواصلات الدولية ، وللشــئون الاقتصادية كالزراعة والصــــيد •

٢ ــ وتعمل المنظمة على تسهيل التعاون لانشاء شبكة من محطات الرصد فى العــالم وانشاء مراكز لتأدية هذه الخدمة فى مختلف دول العــــالم •

وقد ساهمت المنظمة بالفعل فى تعميم محطات الأرصاد وربطهــا

---

(1) World. Meteorological organization.

ببعضها البعض على النطاق العالمى ، وأجرت العديد من الدراسات حول دور الطاقة الذرية والأقمار الصناعية فى مجال الأرصاد الجوية •

٣ ـ تعمل المنظمة على توحيد نشرات الأرصاد الجوية ، وضمان اذاعتها بسرعة وبصورة منظمة •

٤ ـ تشجيع المنظمة على استخدام علم الارصاد فى ميادين الطيران والملاحة والزراعة وأوجه النشاط البشرى الأخرى •

٥ ـ تقوم المنظمة بتشجيع البحث والتدريب فى ميدان الارصاد الجوية والمعاونة فى تنسيق النواحى الدولية لهذه الأنشطة •

٦ ـ وتعمل المنظمة فى النهاية على تبادل تقارير الطقس على المستوى الدولى ، وتعاون الدول على انشاء الخدمات المتعلقة بالارصاد فيها وتحسين تطبيق الارصاد الجوية والهيدروجينية فى مشروعاتها الخاصة بالتنمية الاقتصادية ، وتحقيق أقصى استفادة منها •

وقد أوصت المنظمة بانشاء « ساعة الطقس الدولية » على أساس الأقمار الصناعية ، وبانشاء شبكة من المراكز العالمية والاقليميه ، كما أعدت برنامجا دوليا للبحوث الخاصة بالأرصاد على ضوء التطورات التى حدثت فى اكتشافات الفضاء الخارجى •

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة UNESCO [1] :

١ ـ نشأة المنظمة واهدافها :

قامت هذه المنظمة على أساس أن الحرب ترجع فى العديد من الحالات الى سوء التفاهم بين الدول • ولا تكفى العلاقات الاقتصادية

---

(١) United Nations Educational, Scicntifle and Cultural Organization.

والسياسية لازالته تماما ، وانما لابد من أن يقوم السلام العالمى على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا . ولذا فاننا نجد هذه العبارات الهامة قد وردت فى ميثاق منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة « لما كانت الحروب تنشأ فى أذهان البشر ، فينبغى أن تقوم فى أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام ، ويشهد التاريخ على أن عدم التفاهم المتبادل بين الشعب يبعث على الريبة ، وسوء الظن بين الأمم ، وهما عاملان كثيرا ما يسفران عن تطور الخلافات الى حروب .. وان سلما يقتصر على عقود اقتصادية وسياسية بين الحكومات ليقصر عن تحقيق ائتلاف الشعوب ائتلافا شاملا مستمرا ، صادقا ، مما يوجب تشييد هذا السلم على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا » . لذلك فان هذه المنظمة تستهدف تشجيع التعاون بين الأمم فى ميادين التربية والعلوم والثقافة بحيث يؤدى هذا التعاون الى احترام العدالة فى جميع بقاع الأرض ، والى احترام القانون وحقوق الانسان وحرياته الأساسية التى أكدها ميثاق الأمم المتحدة .

وفى سبيل تحقيق هذه الأهداف تتعاون المنظمة مع الدول فى سبيل تقدمها فى مختلف ميادين العلم والمعرفة ، وتستعين فى ذلك بكافة الوسائل الجماهيرية . وتحث على تعليم الشعوب ، ونشر الثقافة ، وتشجيع تدريس العلم وفهمه . وتوحيد جهود العلماء والفنانين والمربين ، وازالة العقبات التى تحول دون انطلاق تيار الفكر الانسانى وتعد المنظمة العديد من البرامج التدريبية ، وتعمل على توفير الخبراء فى العلوم والتربية (١) .

هذا ومقر المنظمة باريس .

---

(١) تم انشاء هذه المنظمة فى ٤ نوفمبر عام ١٩٤٦ ، عندما صدقت على ميثاقها الاغلبية التى اشترطها ميثاقها لنفاذها .

ثالثا : الوكالة الدولية للطـــاقة الذرية :

١ ـ نشأة المنظمة وأهدافها :

اذا كان تفجير الذرة خلال الحرب العالمية الثانية قد أحدث تطورات بالغة الأهمية فى مجال الحرب والاستراتيجية ، وخلق لدى الشعوب والحكومات احساسا كبيرا بالخوف من قيـــام حرب ذرية ، فانه أمكن استغلال هذه الطاقة فى الأغراض السلمية ، كقوة محـــركة بالغـــة الأهمية • وقد ارتأت مجموعة من الحكومات أن تنشأ وكالة متهيأ فيها فرصة اللقـــاء بين مختلف الدول ويمكن فيها أن يتم التعاون بين الدول المنتجة لهذه الطاقة ، بعضها البعض ، وكذا يمكن أن تمد يد المساعدة للاستفادة من الطاقة للدول غير المنتجة لهـــا •

ولا شك أن ذلك يحقق العديد من الأهداف ذات الأهمية الدوليه ، فهو يمثل من ناحية تحويلا لجانب هام من هـــذه الطاقة المدمرة الى فائدة البشرية ، ويحقق التقدم العلمى والانتاجى الكبير • ولذا فلقد حددت أهداف هذه المنظمة على النحو الآتى :

تعمل المنظمة على تشجيع وتيسير استخدام الطـــاقة الذرية فى خدمة الأغراض السلمية ، وتبذل فى سبيل ذلك العـــديد من الجهود • فهى تشجع تبادل المعلومات عن صور الاستخدام المختلفة للذرة فى هذه الأغراض ، وتتوسط لتقديم المعونات من احدى الدول المنتجة لهـــا الى دول أخرى لوجه من وجوه هـــذا الاستخدام ، وتقـــدم الخدمات والمعدات كذلك التى قد تلزم لتنمية هـــذا الاستخدام وتطبيقه عمليـــا ، وتجرى تدريبات على صور هذا الاستخدام وتشـــجع تبادل العلماء والفنيين فى هـــذا المجال • وقد ورد بميثاق هذه المنظمة أنها تستهدف تعـــزيز تنمية الطـــاقة الذرية واستخدام النظـــائر المشعة فى الطب والزراعة والهيدرولوجيات وعلى معالجة الجوانب القانونية للمخاطـــر النـــووية •

وتعمل المنظمة على وضع الضمانات التى تكفل أن أية مساعدة تقدمها أو تقدم بناء على طلبها أو تحت اشرافها لن تستخدم فى مجال أى غرض حربى • كما تقوم بالتشاور مع الوكالات المتخصصة الأخرى ، واللجان الأخرى التابعة للأمم المتحدة والدول لوضع التدابير اللازمة لحماية الصحة ، وللتقليل من الأخطار التى تتعرض لها الأرواح والأموال •

ولقد ساهمت الوكالة فى هذا الشأن بالاعداد لاتفاقية تكفل منع التخلص من الفضلات المشعة ، وبوضع ترتيبات للوقاية من الأخطار التى قد تحدث أثناء نقل المواد المشعة ، وبتقرير المسئولية عن الأضرار النووية •

رابعا : منظمة الملكية الثقافية العالمية :

خلفت هذه المنظمة المكتب الدولى الموحد لحماية الملكية الثقافية الذى كان قد أنشىء منذ فترة طويلة (١٨٩٣) وذلك فى عام ١٩٦٧ • ومع ذلك تعتبر هذه المنظمة من أحدث الوكالات التى ارتبطت بالأمم المتحدة (١٩٧٤) •

أغراض المنظمة :

تعتبر هذه المنظمة أهم المنظمات التى تخدم الأهداف العلمية والثقافية والفنية على النطاق العالمى — فمن المعروف أن القوانين الداخلية التى تعمل على حماية حقوق المؤلفين والمخترعين وأصحاب المواهب الفنية ، لم تعد كافية ، اذ هى ذات تطبيق اقليمى ولا تعالج المشكلة على نطاق دولى • ولما كان نقل العلم والتكنولوجيا والمصنفات الفنية صار من أهم الأمور التى يتم تبادلها فى النطاق الدولى ، فقد لجأت الدول الى الاتفاق لتنظيم هذه الأمور ، ولتكفل حماية حقوق رعاياها من ناحية ، ووضع أسس للتبادل الدولى فى هذه الأمور •

واذا كانت الدول قد أبرمت اتفاقات منذ القرن المـاضى لهـذا العرض حيث أقامت اتحـاد باريس (١٨٨٣) ، وبرن (١٨٨٦) ، وأبرمت اتفاقات عديدة لاحقة لهذا الغرض ، الا أن المشاكل الجديدة فرضت التنظيم الدولى فى هـذا المجال ، وهو ما حققه اتفـاق الوصل بين هذه المنظمة والأمم المتحدة عام ١٩٧٤ .

وقد حدد الاتفاق أغراض هذه المنظمة فى غرضين رئيسيين :

الأول : حماية الملكية الثقافية والفنيـة فى العـالم : وذلك عن طريق تشجيع الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأغراض . وتقديم العون القانونى والفنى للدول خاصة النامية . وقد تضمن الاتفـاق المنشىء للمنظمة على أن من أهدافها ضـمان التعاون اداريا بين مختلف الدول لتنفيـذ الاتفاقات المتعلقـة بمسائل حمـاية العـلامات التجارية ، والتصميمات الصناعية ، وتصنيف السلع والخدمات وحمـاية أسماء المنشآت وحماية الأعمال الادارية والفنية . وحمـاية حقوق الأداء والانتاج فى مجال التسجيلات الصوتية والهيئات الاذاعية .

الثانى : المساعدة على نقل التكنولوجيا ونتاج الفكر الانسانى الفنى والأدبى : ويهم هذا الغرض على وجه الخصوص الدول النامية ، فالمنظمة تعمل على تسهيل حصول هـذه الدول على أحدث المخترعات والنظم الفكرية لدعم التصـنيع لديهـا وادخال الروح العصرية فى القطـاع الصناعى والزراعى فيها .

ومقر هـذه المنظمة مدينـة جنيف .

الفصـــل الثـــانى

النظـــام القـــانونى للوكالات المتخصصة

لعل من سمات التنظيم الدولى الذى وضـــع بعد الحرب العالمية الثانيـــة أنه يربط مختلف أنواع المنظمات الدوليـــة ببعضها البعض ، ويجعـــل الأمم المتحـــدة بمثابة الرابطـــة التنظيمية التى تجمع بينها جميعا ، وتتولى الاشراف عليها بشكل أو بآخر • سنرى ذلك فى مجال المنظمات الاقليميـــة بمختلف أنواعها ، وسنرى أن هـــذه الرابطـــة موجـــودة بشـــكل ما فى مجال الوكالات المتخصصة • لذا سنخصص مبحثا أول لدراسة العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة •

ومن ناحية ثانيـــة ، فلقد تحدثنا عن الحقول التى تعمل فيهـــا الوكالات المتخصصة فى اطار التعـــاون الدولى ، وبقى أن نتحدث عن الأحكام التنظيمية المتعلقة بهـــا وسنخصص لذلك المبحث الثانى •

المبحث الأول

العـــلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة

١ ــ الربط بين الوكالات والأمـــم المتحـــدة :

نجحت الأمم المتحدة فى أن تعقـــد اتفاقات للوصل بينها وبين معظم المنظمات الدولية المتخصصة • وقـــد ذكرنا من قبل أن ميثاق الأمم المتحدة يفرض قيام هـــذه الصلة (المـــادة ١/٥٧) ، وعرضـــنا فى النظرية العـــامة لتعريف اصطلاح أسرة الأمم المتحدة ، ولطريقة قيـــام الصلة بينها وبين المنظمة الأمم [١] وما يهمنا الآن هو أن نعرض للمنظمات التى يجب الوصل بينها وبين الأمم المتحدة • هل ينطبق ذلك على كافة المنظمات أم على بعضها فقط •

---

(١) راجع ما سبق ص ١٨٤ وما بعدها •

تجسد الميثاق يجيب على هـذه الحقيقة بوضوح (١) ، ويضع مجموعة من الشروط التى ينبغى أن تتوافر فى المنظمة حتى يمكن الوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، هى :

١ — يجب أن تكون منظمة دوليـة لها كيانهـا المستقل : وذلك بتوافر الأسس التى رأينا ضرورة توافرها لقيام المنظمات فى النظرية العامة ، بما يجعلها تتميز عن الهيئات الصـغرى ، التى تتمتع بقـدر من الاستقلال فى أدائهـا لوظائفها وان كانت لا تتوافر فيهـا أركان المنظمة الدولية (٢) لخضوعها — عدا برنامج الغذاء العالمى — لهيئـة الأمم المتحدة فى كل شئونها .

ولعـل أحسن معيار للتمييز بين هـذه الهيئات الصـغرى وبين الوكالات المتخصصة هو « النظر الى الأداة القانونيـة التى أنشأت هـذا الكيان أو المنظمة ، فاذا كانت اتفاقا دوليـا ، كنا بصدد منظمة متخصصة ، واذا كانت قـرارا صادرا عن أحد الأجهـزة الرئيسية أو الفرعية للأمم المتحدة ، كنا بصـدد جهـاز فرعى لا يتمتع بوصف المنظمة الدولية ، أيا كانت درجة التمييز والاستقلال الممنوحة له (٣) » .

ومن المفاهيم الأساسية بهذا الصدد أن للوكالة باعتبارها شخصا دوليا يجب أن تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، وهـذا ما يميزها عن المنظمات غير الحكومية أو الخاصة التى تنشأ بكثرة الآن فى المجتمع الدولى .

٢ — أن تتخصص المنظمة فى أحد المجالات غير السياسية :

وهـذا هو الشرط الثـانى والذى يتفق مع الفكرة الأسـاسية فى المنظمات المتخصصة وهى توليهـا لفـرع من فروع العـلاقات

---

(١) المـادة ٥٧ من الميثاق .

(٢) يراجع ما سبق ص ١٨٧ .

(٣) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السـابق ص ٣٩٦ .

الدوليـة يتميز بأنه غير سـياسى ، أو بمعنى آخـر ، « أن تضطلع المنظمة .. بتبعات دوليـة واسعة فى الاقتصـاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصـحة ، وما يتصـل بذلك من الشئون » على ما يعبر الميثـاق .

وهكذا فموضـوع هـذا الاتفاق يتميز بكونه ينظم مسائل فنية أو اجتماعية أو اقتصـادية أو ثقافيـة . لذا لا يعتبر اتفاقا عاديا ، انما يجب أن يتوافر على وضـعه الخبراء والمختصـون ، الى جانب رجال القانون . ولعل ذلك هو ما يفسر أن المنظمات المتخصصة قـد أوجدت طبقـة جديدة من الموظفين ، وأدخلت فى النطـاق الذى كان مقصورا على طبقة الدبلوماسيين ، طوائف جـديدة تشـمل اختصاصاتها كل شىء .

٣ — والشرط الثالث والأخير هو الاضطلاع بتبعات دولية هامة :

أى يجب أن تضطلع المنظمة بتبعـات دوليـة واسعة فى المجال المتخصص الذى تعمل فيه . ويقتضى هذا الشرط أن يتوافر أمران :

الأول : يجب أن يكون اختصاص المنظمـة فى المجـال التخصصى الذى تعمل فيـه ، على درجة من الأهميـة من حيث الكيف ، بحيث يتناول تقـديم خدمات جوهرية للدول فى الحقل الذى يعمـل فيـه ، والا لمـا استحقت الاهتمام الذى تعطيه الأمم المتحدة لهـا .

الثانى : أهمية النشاط الوظيفى للمنظمة من حيث الكم ، ويقتضى ذلك أن تفتـح العضـوية فيها للدول جميعها ، أو للعـدد الأكبر منها ، حتى يمكن أن يعم نفعها العالم أجمع ، أو جانبا كبيرا منه[1] .

---

(١) محمد حافظ غانم ، الوكالات المتخصصة ، المرجـع السابق ، ص ٣٣٣ .

٢ — طبيعة العلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة :

احـــالة :

تحدثنا تفصيلا عن العـــلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة ، عند حديثنا عن العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وقلنا ان اتفاقات الوصل هى التى تحدد أسس هذه العلاقة • كما بينا وسائل التنسيق بين انشطة الوكالات عن طـــريق الأمم المتحـــدة ، لذا نكتفى هنـــا بالاحالة الى ما سبق دراسته بهـــذا الشأن (١) •

ويبقى أن نذكر أنه الى جانب تنسيق أنشطه الوكالات ، نجد أنه بامكان مجلس الأمن والجمعية العـــامة للأمم المتحـــدة أن تطلب الى المنظمـــات المتخصصة معاونتها فى تطبيق تدابـــير الأمن الجماعى غير العسكرية ، وخاصة عدم التعاون مع الدول المعتدية •

وقـــد نص على ذلك صراحة فى المـــادة ٤٨/٢ من الميثاق بالنسبة لمجلس الأمن • وقـــد أكدت لجنـــة الاجراءات الجماعيـــة التابعـــة للجمعية العـــامة للأمم المتحدة ، ضرورة اتخـــاذ الوكالات المتخصصة للتدابير اللازمة لمعاونة الجمعية العامة فى تنفيذ تدابير القمع (٢) •

---

(١) يراجع ما سبق من ص ١٨٤ الى ص ٢٣٢ •

(٢) محمـــد حافظ غانم ، المنظمات الدولبـــة ، المرجـــع السابق ، ص ٣٣٦ •

المبحث الثانى

الأحكام التنظيمية للوكالات المتخصصة

تمهيـــد :

درسنا فى النظرية العامة الأحكام التى تسرى على المنظمات بشكل عام ، لذا سنقتصر هنا على دراسة ما يتصل منها بالوكالات المتخصصة ، ونحيل الى ما أوردناه بالنظرية العامة الى غيره من الأحكام •

أولا ـ العضوية فى المنظمات المتخصصة :

(أ) الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون :

تحكم العضوية فى المنظمات المتخصصة نفس الاعتبارات التى تسرى على المنظمات الدولية بشكل عام مع مراعاة المسائل الآتيـة :

١ ـ أنه رغم أن الوكالات المتخصصة تعرف التفرقة بين الأعضاء الأصليين والأعضاء المنضمين ، الا أنه فى نطاق العديد من هذه الوكالات نجـد أن الأعضـاء الأصليين هم هـؤلاء الذين كانوا أعضاء فى الاتحـادات الدوليـة أو المنظمات القديمـة والتى خلفتها المنظمـة الجديدة فى القيـام باختصاصاتها أو الدول التى ساهمت فى المؤتمـر المنشىء للمنظمة ، ولقـد جـرت العـادة بالنسـبة لبعض الوكالات المتخصصة على ذكر هـذه الدول بالاسم فى ملحق الاتفاقية مثلمـا نجـد فى الاتحـاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة الأرصاد الجوية •

أما بالنسبة للاعضاء المنضمين ، فاننا نجـد عدة طـرق لتحديدهم فى مختلف الوكالات :

١ — أحيانا يعطى الحق لكل عضـــو من أعضاء الأمم المتحدة ، فى أن يكون عضوا فى المنظمة المتخصصة ، وما عليـــه الا أن يرســـل قبولا رسميا للاتفاقيـــة المنشئة الوكالة حتى يكون عضوا بها (منظمة العمل الدوليـــة ، اتحاد البريد العـــالمى ، منظمة الطـــيران المدنى ، منظمة الأرصاد الجـــوية ، الاتحـــاد الدولى للمواصـــلات السلكيـــة واللاسلكيـــة ، المنظمة البحـــرية الاستشارية ، اليونسكو ، منظمـــة الصحة العـــالميـــة) •

أما بالنسبة للدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة ، فان مواثيـــق هـــذه الوكالات تتطلب أن توافق عليها الأجهـــزة الرئيســـية فيها بأغلبيات مختلفة ، فنجدها أغلبية الثلثين كمـــا هو الحـــال بالنســـبة لمنظمة الأرصاد ، واتحاد البريد العالمى ، أو الأربعة الأخماس ، كمـــا هو الحال فى منظمة الطـــيران المدنى • أو الأغلبية البسيطة كما نجـــد فى منظمة الصـــحة العالمية •

٢ — وتجرى العـــادة فى أغلبية مواثيق الوكالات الأخرى ، على تطلب قبول الدول التى تريد الانضـــمام عن طريق اجراءات تتخـــذ من خلال أجهـــزة الوكالة نفســـها ، وليس كحق تابع للانضـــمام الى الأمم المتحدة ، وهى قد تشترط موافقة أكثر من جهاز بها على الانضمام وبأغلبيات مختلفة • وان كان يلزم المعـــاملة بالمثـــل بين كل الدول • وعدم مخالفة شرط تحمل التبعات الرئيسية ، بقصر القبـــول على عدد مقبول من الدول •

(ب) تمثيل الدول فى الوكالات :

ذكرنا أن القاعدة العامة التى تحكم المساهمة فى المنظمات الدولية، هى قاعدة التمثيل الحكومى ، بحكم أن العضوية فيها مقصـــورة على الدول • ومع ذلك ذكرنا بعض الاستثناءات، على هـــذا المبدأ تتصـــل

بتمثيل العمال والموظفين فى منظمة العمل الدولية (١) ، وهناك استثناء آخر خاص بتمثيل الأقاليم الخاضعة للوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى فى بعض المنظمات مثل منظمة الأرصاد الجوية ، المنظمة الاستشارية البحرية ، واتحاد الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وان كانوا يعتبرون أعضاء مساهمين ، ولا يتمتعون بحق التصويت فى بعض هذه المنظمات (المنظمة البحرية ومنظمة الاتصالات). وان تمتعوا به فى منظمة الأرصاد ، وان كان تمثيلهم يتم فى هذه الحالة عن طريق الدول المسئولة عن ادارتهم (٢) .

(جـ) الوقف والفصل من العضوية :

لا توجد أحكام متميزة بالنسبة الوقف والفصل من العضوية تخص الوكالات عما سقناه فى النظرية العامة (٣) ، وان كانت بعض المنظمات ترتب على الفصل من عضوية الأمم المتحدة الفصل من عضويتها ، وقد عدلت منظمة العمل الدولية نظامها الأساسى لكى ترتب هذا الأمر فى الدورة ٤٨ للمؤتمر الدولى للعمل (٤) .

وبالنسبة للمنظمات المالية نجد حكما خاصا ، هو أن الانسحاب من البنك أو من صندوق النقد الدولى أو من المنظمة المالية الدولية ، يترتب عليه الانسحاب التلقائى أو الاجبارى على ما يسمى أحيانا ، من المنظمتين الأخرتين .

وتعرف هذه المنظمات المالية أيضا نظام الانسحاب الاجبارى لكل عضو يتوقف عن تنفيذ التزاماته (٥) .

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٢ .

(٢) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ ، دراسة للدكتور عبد الله العريان عن المنظمات المتخصصة ، منشورة فى مؤلف سورنسن ، موجز القانون الدولى ص ٩٦ .

(٣) يراجع ما سبق ص ١٠٩ ، وايضا ص ١٠٦ .

(٤) يراجع مجلة المنظمات الدولية ، عام ١٩٦٥ ، ص ١٣٣ .

(٥) عبد الله العريان ، الوكالات المتخصصة ، المرجع السابق ، ص ٩٩.

ثانيا ـ أجهــزة الوكالات المتخصصة :

لا تخرج الصورة العامة لأجهزة الوكالات المتخصصة عما سبق أن ذكرناه من قبل فى الحديث عن أجهزة المنظمات الدولية بشكل عام[١] ، فهناك جهــاز رئيسى ذو تمثيل عام للدول الأعضاء ، يعتبر الجهـــاز الصانع للقرارات فى نطاق المنظمة ، وهنــاك فضلا عن ذلك جهـــاز تنفيذى محدود التمثيل ، يختــار عادة عن طريق الجهــاز الأول من بين أعضائه ، وأخيرا أمانة عامة تتولى المسائل الادارية • وســوف نرى صورة هــذه الأجهزة فى مختلف الوكالات ، ومدى الاختــلاف بينها فى التشكيل ودورات الانعقاد وغير ذلك •

أولا ــ الأجهزة العامة أو الرئيسية :

١ ــ تحديد الأجهزة الرئيسية للوكالات :

تختلف تسمية هــذه الأجهزة من منظمة الى أخــرى ، وان كانت هــذه الأسماء تدور بين الجمعية « منظمة الصــحة العــالمية ، منظمة الطيران المدنى ، المنظمة الاستشارية البحــرية » والمؤتمــر العـــام « منظمة الأرصاد ، الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، اتحـــاد البريد العالمى ، اليونسكو ، منظمة الأغذية والزراعة ، منظمة العمــل الدولية ، الوكالة الدولية للطاقة الذرية » •

وتختلف المنظمات المــالية عن بقية الوكالات فى هــذا الصدد ، اذ تسمى الجهاز الرئيسى فيها ، بمجلس المحافظين (البنــك الدولى للانشاء والتعمير ، صندوق النقد الدولى ، هيئة التنمية الدوليــة ، المؤسسة المــالية الدولية) •

٢ ــ تشكيل الفروع العــامة ومداولاتها :

تقــوم الأجهزة الرئيسية على تمثيل كافة الدول الأعضاء بالمنظمة

---

(١) ما ســبق ص ١١٦ •

فيهـا ، وان اختلف عدد الأعضاء الذين يجـوز لكل دولة أن تكون وفودها منهم وصـفاتهم • فمثلا ، يتطلب النظـام الأساسي لمنظمـة العمل الدولية تمثيل العمال وأصحاب الأعمال بمندوبين فى كل دولة ، الى جانب مندوبين آخرين حكوميين (١) • وتتطلب الأنظمة الأساسية للمنظمات المـالية والبنك الدولى ومجموعته ، صندوق النقد الدولى من كل دولة أن تعين محافظا ونائبـا له ، حيث يتكون من الجميـع مجلس المحـافظين (٢) • وفى بعض المنظمات الدوليـة « منظمة الأرصاد » يتكون المؤتمر من رؤسـاء ادارات الأرصـاد الجـوية فى جميع الدول الأعضاء ، وفيما عـدا ذلك نجد أن الأجهـزة العـامة أو الرئيسية للوكالات تضم مندوبا عن كل دولة عضو فى الوكالة •

دورات الانعقـاد :

تجرى معظم الأجهزة العامة أو الرئيسية على أن تكون اجتماعاتها مرة واحـدة فى العـام « الأغدية والزراعة ، الصـحة العالميـة ، البنك الدولى ومجموعته ، منظمـة العمل الدولية » • وتجعـل بعض المنظمـات الاجتماع كل سنتين « المنظمـة البحـرية الاستشارية ، اليونسـكو » •

أما بقيـة الوكالات الأخرى (الاتحـاد الدولى للاتصـالات اللاسلكية ، اتحاد البريد العالمى ، منظمة الأرصـاد) ، فانه نظـرا لطبيعتها الفنيـة المتخصصة ، لا نجـدها تجتمع فى مواعيد محـددة منتظمة ، وانما فى مواعيد تحدد عن طريق كل مؤتمـر ، مع تحـديد موعد أقصى لابد من الانعقاد فيـه (٣) • فبالنسبة لمنظمة الطـيران المدنى نجـد أن مؤتمـرها يجب أن ينعقد مرة على الأقل كل ثلاثة

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٢ •

(٢) تلاحظ انه بالنسبة لمجموعة البنـك الدولى أن مجلس المحافظين فيها يتكون من نفس محافظى البنك الدولى الذين تشترك دولهم فيها •

(٣) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١١٥ •

أعوام ، أما اتحـــاد البريد العالمى فان المؤتمر فيـــه ينعقـــد مرة كل خمس سنوات ، ونفس الوضـــع بالنســـبة لمؤتمر الاتحـــاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، أما منظمة الأرصاد ، فان المؤتمـــر فيها ينعقد مرة على الأقل كل ٤ سنوات •

على أن معظم الوكالات تقريبـــا تجيز اجتماع فروعها العـــامة فى دورات استثنائية بنـــاء على طلب أغلبية معينة من الأعضاء « ثلثى الأعضاء بالنسبة لمؤتمر البريد العالمى ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، وخمسة أعضـــاء فى المنظمات المـــاليـــة ، أو بنـــاء على طلب المجلس التنفيذى ، كما نجد هذا أيضا فى المنظمة الاستشارية ، وفى المنظمات المـــاليـــة •

التصـــويت :

أما عن نظـــام التصويت فى الفروع العـــامة ، فنتبع فيها جميعا قاعدة المساواة بين الدول فى التصـــويت ، وتتخـــذ القـــرارات فيها بالأغلبية البسيطة أو الأغلبية الموصوفة بحسب أهميـــة المســـألة ، حســـبما تقـــرر الأنظمة الأساسية ، عـــدا المنظمات المـــاليـــة فان التصويت فيها محكوم بنظام آخـــر ، فحواه التمييز بين الأصـــوات على أساس أن يكون لكل عضو ٢٥٠ صوتا ، ويضاف اليـــه صـــوت اضافى عن كل حصة ماليـــة تبلغ ١٠٠,٠٠٠ دولار فى صـــندوق النقد الدولى ، وصوت اضـــافى بالنسبة لكل ســـهم من الأســـهم المملوكة للعضو فى البنك الدولى أو مجموعته •

٣ ـــ دور الفـــروع العـــامة :

تعتبر الفروع العامة الأجهزة الرئيسية فى مجال ادارة الوكالات وحكم مختلف أوجـــه نشاطها • فهى جهـــاز اصـــدار القـــرارات والتوصيات فى منظمة العمل الدولية ، وحكم أوجه نشـــاط الأجهـــزة الأخرى ، وهى فى اليونســـكو الجهـــاز المختص بتحـــديد السياسات

والنقاط الرئيسية لعمل المنظمة ، كما تعمل الأجهــزة الأخــرى تحت اشرافه • ونفس هــذا الوضــع نجــده بالنســبة لمنظمات الأغذية والزراعة ، والصــحة العالمية ، وان كانت تزيد فى الأغذية بالذات • اذ ليس للجهــاز التنفيــذى أن يباشر من الصــلاحيات الا تلك التى أعطته له صراحة الجمعية العــامة ، ونفس الحكم نجــده منصوصا عليــه فى منظمــة الطــيران المدنى ، وتزداد اختصــاصات مجلس المحافظين المــالية عن غيرها من المنظمات بشــكل عام ، اذ هى التى تحكم فعليا سياسة هذه الوكالات « وتراجع المواد ٤/ فقرة ٥ من ميثاق الصندوق ، المــادة ١٢ / فقرة ٢ من ميثاق البنــك •

وتستحق منظمات المواصلات الدولية نظرة خاصة ، اذ أن الطابع العــام لفروعها العــامة ، هو الاضطلاع بمهمة تحــــديد السياسات العــامة للمنظمة ، ووضــع الميزانية ، والنظــر فى تقــرير المجلس الادارى حول نشاط الاتحاد وتحديد علاقة المنظمة بالمنظمات الأخرى• ونلاحظ أيضـــا أنه فى فترات انعقاد مؤتمرات هــذه المنظمات ، تعقد مؤتمرات للجــان الفنية الدائمة فيه • مثل لجنــة تسجيل الموجات • واللجنــة الاستشارية للتلغــراف ، واللجنــة الاستشارية للاذاعة ، وبالنسبة لاتحاد البريد العالمى نجد اللجنة الاستشارية للدول البريدية، ولجنة المؤتمرات والتى تنعقد بين دورات انعقــاد المؤتمر العــام : والتى تعتبر بعيدة الى حــد ما •

وهكذا نستطيع أن نستخلص نتيجة رئيسية عن دور الأجهــزة العــامة فى الوكالات ، هى أنهــا تحــوز بالفعل السلطات الرئيسية فى نظام الوكالات المتخصصة • ولا يشــذ عن ذلك ســوى المنظمــة الاستشارية البحرية : فرغم أن جمعيتها لهــا اختصاصات وضــع الميزانيــة ، واختيار أعضاء الأجهــزة الثانوية ، والنظر فى تقــارير مجلسها التنفيذى ، الا أنه ليس لهــا السلطات المقــررة للأجهــزة العــامة فى المنظمات الأخــرى ، على الأقــل فى علاقتها بالمجلس • فهى لا تستطيع أن تنىء أجهــــزة دائمــة للمنظمة الا بنــاء على

توصية المجلس « المـادة ١٦ فقرة جـ من النظام الأساسى للمنظمة »• وبالاضافة الى ذلك ، فانه بالنظر الى المسائل التى تتعلق بالأهداف الرئيسية للمنظمة والمنصوص عليها فى المـادة الأولى من الميثـاق • أو فى المسائل المتعلقـة باعداد الاتفـاقات أو وضـع التوصـيات ، أو فى الدعـوة الى المؤتمـرات ، يكون للمجلس أن يتخذ الاجـراء الفعلى ، ولا تملك الجمعية أن تعدل توصـيات المجلس ، الا باعادتها اليـــه •

(ب) الأجهـــزة التنفيذية :

الى جانب الأجهـزة العامة ، نجد أن لكل وكالة مجلسا تنفيذيا ، يختار بواسطة الجهاز العـام ، يمثل فيـه عدد محـدود من الدول الأعضاء ، ويمـارس اختصاصات تنفيذية (١) • وسـوف نتحـدث تفصـيلا عن هـذه المسائل •

١ ــ تكوين الأجهزة التنفيذية ونظام العمل بهـا :

تختلف الوكالات فى تسمية أجهزتها التنفيذية : فأحيانا تسـميها اللجنة التنفيذية « الأرصاد » أو « المجلس الأغذية والزراعة والطيران» أو المجلس التنفيـذى « الصحة ، اليونسـكو ، البريد » أو المديرون التنفيذيون « المنظمات المـالية » أو المجلس الادارى « الاتحـــاد الدولى للمواصلات اللاسلكية » •

ويختلف الأساس الذى يتم على أساسه اختيار الأجهزة التنفيذية وفقا لمعـايير ثلاثة :

المعيار الأول ــ مراعاة التمثيل الجغرافى العـادل :

ونجد مواثيق بعض المنظمات تحرص على النص على هذا المعيار

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٦ •

صراحة ، كما نجد أن بعضها الآخر يخول سلطة اختيار الأعضاء المكونين للمجالس التنفيذية للأجهزة العامة : وهى تراعى فى الاختيار من تلقاء نفسها هذا المعيار • ونجد النموذج الأساسى لهذه المنظمات فى الأغذية والزراعة واليونسكو ، والصحة العالمية ، والاتصالات اللاسلكية ، والبريد العالمى •

فبالنسبة للأغذية والزراعة : يتكون المجلس فيها من ٢٤ عضوا يختارون بواسطة الجهاز العام • ويمارس عمله عن طريق بعض اللجان الفنية والاقليمية •

أما اليونسكو فله مجلس تنفيذى مكون من ثلاثين عضوا يختارهم المؤتمر العام ، ويعمل على أساس تمثيل المصالح الدولية فى حقل التعليم والثقافة والعلوم لا الدول الأعضاء منفردة ، لذا يتطلب أن يختار الأعضاء بما يجعل المجلس يضم مختصين فى الفنون ، والعلوم الانسانية ، والتعليم ونشر الأفكار ، وقادرين على الوفاء بالواجبات الادارية والتنفيذية للمجلس •

ونص النظام الأساسى لليونسكو أيضا على ضرورة تمثيل الثقافات المختلفة فى المجلس ، واقامة توازن فى التوزيع الجغرافى • ويعتمد اليونسكو اعتمادا كبيرا على اللجان الاقليمية فى القيام بمهامه ، ويوجد للمنظمة مكتب اقليمى للشرق الأوسط مقره القاهرة ، ويطلق عليه اسم مكتب التعاون العلمى للشرق الأوسط (١) •

---

(١) يضم هذا المكتب ١٨ دولة هى الأردن والبحرين وايران والعراق والكويت وقبرص ولبنان وليبيا والجزائر والمغرب وتونس والسعودية واليمن والسودان وسوريا واتحاد الامارات العربية وتركيا ومصر • ويصدر المكتب عن طريق هذا المكتب عدة مجلات باللغة العربية • وقد ساهمت المنظمة فى انشاء مركز اقليمى للتدريب على تنمية المجتمع العربى ومقره سرس الليان • على أن من أهم المساهمات التى قامت بها اليونسكو فى مصر ، مساهمتها فى انقاذ معابد أبى سمبل وآثار النوبة ، يراجع فى
=

ونجد المجلس التنفيذى لمنظمة الصحة العالميــة مشابها لمجلس اليونسكو فهــو مكون من ٣٤ دولة ، ويراعى فى اختيارهم التــوزيع الجغــرافى العــادل وان لزم أن يضــم أشــخاصا مؤهلين فنيــا فى الأعمــال التى تقــوم بهــا المنظمة ، ونجد أن المجلس يمــارس اختصاصاته كذلك لصالح جمعية المنظمة ، لذا نجد أن هنــاك تصدا واضحا لتجنب تمثيل المصــالح الخالصــة للدول ، ومحاولة تمثيــل المصــلحة الدوليــة بشــكل ما كمــا وجــدنا بالنســبة لمنظمــة اليونسكو .

والمهمة الأساسية للمجلس — كجهاز تنفيذى — هو تنفيذ القرارات والسياسات التى تقــررها الجمعية ، بالرغم من وجود سلطة عمــل مستقلة له فى التصرف حيال الأوبئــة ، والأمراض المعدية .

وكما هو الحال بالنسبة لمنظمه الأغذية ، نجد تركيزا على التعاون الاقليمى ، ويوجد بهذا الصدد ستة أقاليم جغرافية لعمــل المنظمة ، حددتها الجمعية العامة للمنظمة ، وتعتبر كل منطقة بمثابة « منظمة اقليميه منفصلة ، لهــا لجنة اقليمية ، وسكرتارية ، وتقتصر عضوية كل منطقــة اقليمية على الأعضــاء ، والأعضــاء المشاركين للمنطقة . واللجان الاقليمية الست هى مكتب افريقى مقــره مدينة برازافيــل (الكونغو) ، مكتب أمريكى مقــره واشنطن ، مكتب أوربى مقــره جنيف ، مكتب لجنوب شرق آســيا ومقــره الهنــد ، ومكتب لشرق البحــر الأبيض المتــوسط ، ومقــره الاســكندرية ، ومكتب لغرب الباسفيكى ومقــره مانيلا والفلبين .

= التفاصيل مقال لسالمون Salmon بعنوان : De Certains aspects juridiques et financiers de la campagne international pour la sauvegarde des temples de Nubie, A.F.D.I. 1963. p. 639.

ويراجع مؤلف كوليارد ، المنظمات الدولية ص ٥٤١ ، والدكتور محمد حافظ غانم ص ٣٤٦ .

ويتكون المجلس التنفيذى للاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية من ٢٩ عضوا يختارهم المؤتمر المفوض ، ويتطلب التمثيل فى المجلس مندوبين مؤهلين فى المجالات الفنية للاتحاد .

ونلاحظ أن للمجلس سلطات واسعة فى المجالات المختلفة لنشاط الاتحاد ، ربما تزيد بشكل كبير عن سلطات المجالس التنفيذية فى المنظمات الأخرى ، اذ له أن يقوم بالتنسيق بين أعمال مختلف اللجان ، ويوافق على الميزانية السنوية ، وينظم لعقد المؤتمرات الادارية . وبالجملة يعمل فيما بين دورات انعقاد المجلس المفوض فى حدود السلطات التى يفوضه فيها هذا الأخير « المادة ٩ فقرة ٩ من نظام الاتحاد » .

ويختار أعضاء المجلس بما يحقق التوزيع الجغرافى العادل بين الدول . ونجد ميثاق الاتحاد يتشابه الى حد كبير مع ميثاقى منظمة اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية .

ويقوم المجلس التنفيذى فى اتحاد البريد العالمى بمهمة تأكيد استمرار العمل فيما بين فترات انعقاد المؤتمر (المادة ١/١٧) . وعدد أعضاء المجلس ٢٧ عضوا ، يختارون بواسطة المؤتمر على أساس التوزيع الجغرافى العادل . ومع ذلك فان هؤلاء الممثلين يعملون باسم ولمصلحة الاتحاد (المادة ٢/١٧) .

أما منظمة الأرصاد العالمية ، فان لها بالمثل لجنة تنفيذيه متشكل بصيغة خاصة تجمع بين فكر التوزيع الجغرافى العادل ، وان كان الممثلون من المختصين فى الأرصاد الجوية ، وينتخبون على أساس قدراتهم الشخصية ، وليس على أساس تمثيلهم للحكومات .

أما عن تكوين المجلس فانه يتكون من رئيس ونواب للرئيس ومن رؤساء للمنظمات الاقليمية ، ومن مديرى منظمات الأرصاد الاقليمية للدول الأعضاء المتساوين فى عددهم مع عدد المناطق ، مع

ملاحظة أنه لا يجوز أن يكون أكثر من ثلث الأعضاء من منطقة جغرافية واحدة (المادة ١٣/ج) ٠

أما عن وظائف المجلس التنفيذى ، فهى تتمثل فى الاشراف على تنفيذ قرارات المؤتمرات ، ووضع الدراسات والامداد بالمعلومات فى المسائل الفنية ، وادارة الشئون المالية ، واعداد جداول أعمال المؤتمرات ، الى غير ذلك من المهام التنفيذية ٠

والى جانب هذا الدور التنفيذى ، يمارس المجلس دورا تشريعيا حددته المادة ١٤ من النظام الأساسى للمنظمة بأنه « اتخاذ قرارات مستندة الى توصيات اللجان الفنية فى المسائل العاجلة المتصلة بالتنظيمات الفنية » ٠ ورغم أن ممارسة هذه الوظيفة تدخل أصلا فى اختصاص المؤتمر ، الا أنه نظرا لتباعد فترات الانعقاد (مرة كل أربع سنوات) كان من الضرورى مواجهة الحالات الطارئة بمثل هذا الحكم ٠

ومن ناحية أخرى نجد أن هذه المنظمة تعتمد اعتماد كبيرا على الفروع الاقليمية رغم تكوين ستة فروع اقليمية للمنظمة ، والتى تجتمع فى الأوقات التى تراها مناسبة ٠

أما المعيار الثانى فنجده يعتمد على اختيار الدول الأكثر أهمية فى الحقل الذى تعمل به المنظمة ، وان راعى أيضا — فى حدود أقل من المجموعة الأولى — اعتبارات التمثيل الجغرافى العادل ٠ وسندرس الوضع بالنسبة لمنظمات العمل الدولية الطيران المدنى ، والمنظمة الاستشارية البحرية لنتبين كيف تطبق هذا المعيار ٠

أولا — منظمة العمل الدولية :

لعل المجلس التنفيذى لمنظمة العمل الدولية هو الفريد من نوعه من بين المنظمات المتخصصة فى طريقة التكوين ، وذلك بسبب التمثيل الثلاثى للحكومات وللعمال ولأرباب الأعمال فيه ٠ فهو يتشكل

من ٤٨ عضــوا ، ٢٤ بينهم يمثلون الحكومات ، واثنى عشر عضــوا يمثلون العمال ، والاثنى عشر البــاقين يمثلون أرباب الأعمال • ومن بين الأربعة وعشرين عضوا الحكوميين ، ينبغى أن يعين عشرة أعضاء يمثلون الدول الأكثر أهمية فى المجال الصناعى (المــادة ٧ فقرة ٢) •

أما الأربعة عشر الباقون ، فيختارون بواسطة المؤتمر • وقد أوكل النظام الأساسى للمنظمة الى مجلس المديرين فى المنظمة مهمة اختيار العشر دول الأكثر أهميــة فى المجال الصناعى • ويجــوز للاعضاء أن يتظلموا من قرارات المجلس الى المؤتمر • ولا شك أن الحــل الذى أخذت به المنظمة من عــدم تحــديد أســماء الدول الأكثر أهميــة صناعيا أفضل من نص ميثــاق الأمم المتحــدة ، اذ يترك الفرصــة لمراعاة التغــيرات التى تحــدث بين الدول وتجعــل احــداها أكثر أهميــة من الأخرى ، فضلا عن أنه أكثر سهولة أن نجــد معيــارا للاهمية الصناعية ، عن أن نجد معيارا للاهمية السياسية •

أما عن المهمة الأساســية لمجلس الحكام ، فهى الاشراف العــام على مكتب العمل الدولى (السكرتارية) وصياغة السياسات والبرامج، واعداد جــدول أعمال المؤتمرات واقتراح ميزانية المنظمة وتعيــين المدير العام ، كما أن له دورا هاما عندما تقــدم شكوى من عــدم احترام أحــد الأعضاء لاتفاق من اتفاقات المنظمة •

ثانيــا ــ منظمة الطيران المــدنى :

يعتبر مجلس منظمة الطيران ، جهازا دائما ، لذا لا نجد نصوصا فى ميثاق المنظمة حول مواعيد الانعقاد الخاصــة به ، ويترك الأمر للمجلس فى تحديد مواعيد اجتماعاته .

ويتكون المجلس من ٢٧ عضوا يختارون بواسطة الجمعيــة كل ثلاث سنوات • ويراعى فى هذا الاختيار :

١ ــ اختيار الدول ذات المصلحة الرئيسية فى النقــل الجــوى
The States of chief importance in air transport

٢ ـ اختيار الدول الست التى ـ ولم لم تكن ضمن الفئة الأولى ـ تعطى المساهمة الكبرى فى اعطاء تسهيلات مفيدة للملاحة الجوية الدوليــة •

٣ ـ اختيار الدول التى تمثل كل المناطق الجغرافية الرئيسية فى العــالم •

وواضح من نصــوص هــذا الميثاق أن المجلس يخضــع تماما للجمعية : فهو مطالب بتنفيذ تعليماتها ، وبتقديم تقارير لها •

ويختص المجلس فضلا عن ذلك بأن ينشر المعلومات • ويعــد دراسات ويشير بالتوصيات اللازمة للارتقاء بالطيران المدنى •

أما المهام غير العادية للمجلس ، فهى الوظائف الاشرافية الخاصة بانشاء ومراقبة لجان المنظمة مثــل لجنة النقل الجوى ، لجنة الملاحة الجــوية ، كما يختص بأن يقــدم تقارير للدول عن أية مخــالفات لاتفاقات الطيران ، وللجمعية ، عنــدما لا تقــدم الدولة علاجا لهذه المخالفة ، وفى اتخاذ معايير ومستويات دولية •

ثالثا ـ المنظمة الاستشارية البحرية :

ان النظرة الفاحصة لميثاق هذه المنظمة ، ترينا التشابه الكبير بين هذه المنظمة ومنظمة الطيران المدنى ، وذلك للتشابه الكبير بين المشاكل التى تثيرها الملاحة الجوية ، والملاحة البحرية •

ومع ذلك فان مجلس هذه المنظمة له صلاحيات تتجاوز بكثير مجلس منظمة الطيران المدنى ، بل وأية منظمة أخرى •

ومن حيث التكوين نجد أن هــذا المجلس مكون من ١٨ عضوا تختارهم الجمعية على النحو الآتى :

١ — ستة يمثلون الدول ذات المصلحة الكبرى فى توفير الخدمات البحرية الدولية •

٢ — ستة يمثلون الدول الأخرى ذات المصلحة الكبرى فى التجارة البحرية الدولية •

٣ — ستة يمثلون الدول التى لا تدخل فى أى من المجموعتين السابقتين ، ولكن لها مع ذلك مصلحة خاصة فى الملاحة والشحن البحرى ، ويؤدى انتخابها الى كفالة تمثيل كل المناطق الجغرافية الكبرى فى العالم •

ويجتمع المجلس عندما يكون ذلك ضروريا ، بناء على اخطار المقرر أو بناء على طلب أربعة من الأعضاء على الأقل •

ومن أهم لجان المنظمة الاستشارية البحرية ، لجنة تأمين الملاحة، وهى تتكون مثل المجلس بمراعاة اعتبارين ، أهمية الدولة فى مجال ملكية السفن ، والتوزيع الجغرافى • فالجمعية تختار لعضوية هذه اللجنه ستة عشر عضوا ، ثمانية منهم يختارون من أكبر عشر دول فى مجال ملكية السفن ، وأربعة حسب المناطق ، على أن يمثل عضو واحد كلا من أفريقيا والأمريكتين وآسيا ومنطقة جزر المحيط الهادى وأوروبا • أما الدول الأربع الأخرى فتمثل الدول التى لهـا مصلحة فى السلامة البحرية لأسباب متنوعة تهم رعاياها ، ولكنها لا تدخل فى المجموعتين الأوليين •

والاختصاصات التى تمارسهالجنة السلامة البحرية هى النظر فى المسائل الكفيلة بتأمين سلامة السفن ، ووضع القواعد التى تمنع التصادم البحرى ، وغير ذلك وتعرض المقترحات التى تقدمها على المجلس لكى يعرضها بدوره على الجمعية •

وأخيرا يهتم المعيار الثالث بمدى المساهمة المالية فى تكوين

رأسمال المنظمة • ويطبق هـذا المعيـار أساسا على البنـك الدولى ومجموعته ، وصندوق النقد الدولى ، أى على الوكالات المـالية بشكل عـام •

وتمثل مجالس المديرين فى المنظمات المـالية نماذج أساسـية للأجهزة التنفيذية • فهى أجهزة مسئولة عن ادارة العمليات العـامة للمنظمات • وتمارس لهذا الغرض كل الصلاحيات المفوضة لهـم من مجلس المحافظين (المـادة ١٣ فقرة ٣) ، وباختصار ينفذ المديرون سياسات وقرارات أجهزة المحافظين •

أما عن طريقة تكوين هذه المجالس فهى متشابهة ، فبالنسبة للبنك الدولى •

— ستة أعضاء تعينهم الدول صاحبة النصيب الأكبر من الأسهم•

— خمسة عشر عضوا (ينتخبهم المحافظون الممثلون للأعضـاء الباقين) •

ونفس الحكم يطبق بالنسبة لهيئـة التنمية والمؤسسة المـالية الدولية ولا يختلف صندوق النقد عن هذه الطريقة فى اختيار هـذا الجهاز بشكل عام •

اللجـان الاستشارية والاقليمية :

وفضلا عن هذه الأجهزة التى تتكون منها المنظمات الدولية ، فان هناك أجهزة أخرى توجد فى العـديد منها ان لم يكن فيها جميعا : وبعض هذه اللجان ذات طابع استشارى من أهمها :

المجلس الاستشارى للبحوث البريدية :

يتكون من ٣٠ عضوا ينتخبهم المؤتمر ، وهو مسئول عن تنظيم الدراسات وتقـديم الفتـاوى بشأن المشكلات الفنيـة والميدانيـة

والاقتصادية المتعلقة بالخدمة البريدية • ويدرس المجلس أيضا مشكلات التعاون الفنى التى تظهر فى الدول النامية •

وبعض هذه اللجان المساعدة ذات طابع فنى ، ومن أهمها لجنة تسجيل الموجات بالاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، فهى تتكون من خمسة أشخاص يختارهم المؤتمر من الترشيحات الدولية ، على أساس شخصى ومستقل عن دولهم • وتقوم هذه اللجنة بالنظر فى احتلال الدول للموجات الكهرومغنطيسية التى تستخدم الاثير فى أغراض الاذاعة والتليفزيون ، وتقرر مدى شرعية هذا الاحتلال ، بأن تسجله ان كان شرعيا ، وترفض تسجيله ان كان غير شرعى ، وتنبيه الدولة المعنية الى ضرورة تعديل تخصيص الموجة حتى تتخذ الوجه الشرعى ، ولا تمثل اعتداء على موجات مخصصة لدول أخرى •

(جـ) الأمانة العامة :

لا تختلف فكرة الأمانة العامة للوكالات المتخصصة عما سبق أن قررناه بالنسبة للامانة العامة فى المنظمات الدولية بشكل عام ، سواء بالنسبة للتشكيل أو الوظائف أو الحصانات والامتيازات • ومع ذلك فمن الأهمية بمكان أن نشير هنا الى الاقتراحات التى سعت الى اقامة خدمة مدنية دولية واحدة بالنسبة لكل المنظمات ، تكون أمانة كل وكالة جزءا منها ولكن لم يتم وضع هذا الاقتراح فى دور التنفيذ •

وتنظم اجتماعات للتنسيق بين أعمال مختلف أمانات الوكالات المتخصصة حيث يجتمع الأمناء العامون فيها من خلال لجنة التنسيق التابعة للأمم المتحدة •

وتختلف تسميات الوكالات للأمين العام • فهناك منظمات تستعمل التسمية التقليدية ، ولكن منظمات أخرى تستعمل تعبيرات أخرى مثل المدير العام ، المدير الادارى « صندوق النقد » ، أو الرئيس كما نجد فى البنك الدولى • ويعين الأمين العام فى معظم الوكالات

بواسطة الجهاز التنفيذى ، ولا يلزم لذلك اتخاذ اجراء مزدوج من جهازين ، كما نرى بالنسبة للأمين العام للأمم المتحدة .

ونجد « للرئيس » فى المنظمات المـالية دورا تنفيذيا هاما ، اذ هو الذى ينفذ الأعمال العادية للمنظمة ، ويعتبر — تلقائيا — مقررا لمجلس الادارة ، وبذا يملك صوتا مرجحا فى حالة تساوى أصـوات المديرين .

الكتاب الثـالث

المنظمـــات الاقليميـــة

تمهيـــد

١ ـ نشأة المنظمات الاقليمية وتطورها :

تعتبر المنظمات الاقليمية ـ ككيانات دولية تجمع بين مجموعات من الدول توجد فى اقليم واحد أو ترتبط بمصالح واحدة ـ من أقدم المنظمات الدولية فى الظهور ، ان لم تكن أقدمها بالفعل • فقد سبق أن ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن نظرية المنظمــات الدولية تعتبر تطويرا للظاهرة الاتحادية ، وتقوم ـ حتى الآن ـ على أسس فنية مشابهة لهــا • ومن المعروف أن الظــاهرة الاتحادية لم تكن لتهتــم بالتنظيم العالمى فى البداية ، كما لم تكن الأهداف الاقتصادية تسيطر عليهــا •

ولعل أقدم المنظمات الدولية ظهورا ـ بعد الدول الاتحادية ـ هى المنظمات التى وجدت فى القــارة الأمريكية على ما سوف نرى ، وقد انتشرت بعد ذلك فى أوروبا وآسيا ثم أفريقيا •

ولقد كانت فى البداية بمثابة مكاتب تنشئها الدول لتمدها ببعض المعلومات التجارية لتسهل عمليات التبــادل بينها ، ثم كبر حجمها ، وتطورت اختصاصاتها وأصبحت تهتم بالقيــام بالتنسيق بين مختلف الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء • وهكذا نجد غلبة العنصر التجارى فى تفسير نشأة المنظمات الدولية الأقــدم ظهورا ، وعلى الخصوص منظمة الدول الأمريكية •

أما فى أوروبا ، فنجد أن العامل السياسى ، وضرورة تدعيم الكيان العسكرى لمواجهة هذه الدول لبعضها البعض ـ هو العامل الحاسم ، على ما نجد فى الحلف الغربى ، وان كانت المنظمات الأوروبية تــد

تطـــورت لتهتم بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافيــة ، الى جانب اهتمامها بحقوق الانسان وحريته على مسوف نرى •

ونجد دوافع التحــرز ، والحفــاظ على الاستقلال ، والمساعدة الاقتصادية والسياسية هى دوافع نشأة كثير من المنظمات الحديثة ، وعلى الخصوص منظمة الوحدة الافريقية •

ومن المنظمات الاقليمية ما قامت لتجمع دولا ذات ثقافات واحدة وتاريخ واحد ، بغرض توحيــدهم . على ما نرى فى جامعــة الدول العربيــة •

ونلاحظ أن كل المنظمات الدوليــة الاقليمية تعالج الآن قضــايا سياسية واجتماعية واقتصادية مختلفة •

ومع ذلك ، فان التطور الذى جرى فى النطاق الدولى ، وأدى الى وجود وكالات متخصصة تعمل فى اطار المنظمة العالمية ، قــد فرض نفسه فى اطــار المنظمات الاقليمة ، ووجدنا أن كل منظمة اقليمــة ترتبط بها مجموعات من الوكالات المتخصصة التى تعمل فى اطارها •

وفضلا عن ذلك ، فاننا نجد أن هناك قلة من المنظمات الاقليمــة المتخصصة مستقلة عن منظمات اقليمية عامة الاختصاص ، كما هــو الحال بالنسبة لمنظمة الأوبك •

وسنرى أبعاد هذه الظاهرة من خلال دراستنا فى هذا القسم •

٢ ـــ خطــة البحث :

اختلف الفقه فى تفسير الظــاهرة الاقليمية ، وفى مــدى جدوى وجودها فى اطار تنظيم عالمى ، وانقسم بين مؤيد ومعارض لهــا • وسنخصص لهذا السبب الباب الأول للحديث عن الأســاس النظرى للتنظيم الاقليمى ، ولبيان علاقته بالتنظيــم العــالمى • ثم نخصص الباب الثانى لدراسة أهم المنظمات الدولية فى وقتنا الحاضر •

البـــاب الأول

الأساس النظرى للتنظيم الاقليمى

اختلف الفقه فى تفسير الظاهرة الاقليمية ، وفى جدوى وجودها فى ظل مجتمع فيه تنظيم عالمى واحد • فمن قائل بأن العـــالم ينقسم الى خطوط اقليمية لا يتصور أن هنـــاك تنظيما آخر يمكن أن يتحقق له من خارجها • وهذا الرأى ينظر الى العلاقة بين الاقليمية والعالمية على أنها تتضـــمن الاختيار بين أحدهما فقط ، وهو ما يقول بـه غلاة الاقليمية • وسنعرض رأيهم فى الفصل الأول •

على أن من الفقهـــاء أيضا من يرون أن التنظيم الاقليمى يمكن وجوده على أن يكون ذلك مؤقتا ، ولهـــدف أساسى هو التدريب على التنظيم العـــالمى ، وهم من أنصار الفكرة العالمية أساسا ، وسنعرض رأيهم فى فصل ثان •

وكما قال غلاة الاقليمية برفض التنظيم العالمى ، وجدنا من أنصار العالمية من قالوا برفض الاقليمية تماما وسنعرض لرأيهم فى فصـــل ثالث • على أن الرأى السليم هو الذى يرى امكان قيـــام التنظيم الاقليمى فى اطار التنظيم العـــالمى ، مع التنسيق بينهما ، والربط بين أنشطتهما • وهذا هو الرأى الذى مال اليه مؤتمر سان فرانسسكو ، وأخـــذ به ميثاق الأمم المتحدة • وسنخصص الفصل الرابع لبيـــان هـــذا الموقف ولتعـــريف التنظيم الاقليمى حســـبما نص عليه ميثاق الأمم المتحـــدة •

الفصل الأول

نظـرية الاقليمية (1)

يقول غلاة الاقليمية بأنها يجب أن تكون الصورة البديلة للمنظمة العالمية • فالروابط الاقليمية حقيقة واقعة ، وكل دول العـالم تدخل فى تنظيمات اقليمية ضـيقة أم واسـعة بحسب الأحوال • وتؤدى المنظمات الاقليمية فى نظرهم دورا أكثر أهمية وأكثر حسما من المنظمة العالمية ، وذلك للأسباب الآتيـة :

١ — من المؤكد أنه فى نطاق منطاقة معينة من العالم يمكن أن نجد الأسس التاريخية والثقافية والاجتماعية المشتركة ، وهى التى تساعد على وجود رابطة ولاء بين المنظمه والدول المشتركه فيها ، الأسـاس الضرورى لقيـام المنظمه •

٢ — يسهل فى النطاق الاقليمى حل المشاكل الاقليمية وذلك لتشابه الموضوعى للمشاكل القومية ، ولمعرفة المنظمة الاقليمية بنفسية أطراف النزاع وبالأسباب الحقيقية للمنازعات •

٣ — يسهل — فى النطاق الاقليمى — اتخاذ تدابير الأمن الجماعى — سواء الوقائية أو التنفيذية — بصـورة أسرع وأسلم منه فى نطـاق المنظمة العالميـة •

---

(1) حافظ غانم ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ٢٧٤ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، الكتاب الثانى ، ص ٩ وما بعدها ، كلود النظـام الدولى والسلام العالمى ، ص ١٦٦ وايضا :

Norman padelford, Regional organization and the United Nations, International organization, 1954, p. 206.

وللدكتور حافظ غانم أيضا بحث بعنوان التكوين القانونى للمجتمعات الدولية بمجلة الحقوق عام ١٩٤٨ ، ويراجع كذلك بحث الدكتور عبد الله العريان عن ظاهرة التنظيم الدولى بمجلة القانون والاقتصاد ، وقـد أشير الى هـذا سابقا عام ١٩٥٥ •

٤ ــ يستجيب التنظيم الاقليمى لنطق حسن الجوار ، ولا شك أن تعاون الدول المتجاورة معا لتدعيم صلاتها الاقتصادية والاجتماعية ، ورد العدوان مسألة طبيعية •

٥ ــ والى جانب ذلك فاننا فى عالم واسع وكبير ، ولقد وصلت العلاقات فيه الى درجة كبيرة من التعقيد ، والفواصل بصورها المختلفة: الطبيعية والجغرافية والثقافية واللغوية ، واضــحة بين شعوب الأرض من كل أطرافها •

وقد بلغت اليوم حدا لا يســمح ولا يستقيم معه نوع الاهتمام المشترك بالعمل الذى يدمج كل هــذه الأضــداد فى مسئولية مشتركة واحده • أما فى حدود منطقــة معينة ، فالأمر على النقيض ، اذ أن ارتباطات الدول حيال بعضها البعض يمكن تحديدها على نطاق معقول ميسور الادارة ، تباركها المواثيق والروابط الواضــحة القائمــة على عنصر التبادل (١) •

ولقد انتقد هذا التصوير بشدة ، ووجه اليــه الفقه الانتقادات الآتيــــة :

١ ــ لا يمكن التسليم بصلاحية المنظمة الاقليمية لحــل المشاكل الدولية عن المنظمة العالمية بصفة مطلقة ، اذ الأمر يتوقف على طبيعة المشكلة المطلوب حلها •

ذلك أن الكثير من مشكلات العالم الحديث دولية بكل معانى هذه الكلمــة ، وحتى اذا وجدت فى النطــاق الاقليمى ، فان ذلك لا يكون الا انعكاسا للمنازعة الدولية الواسعة • والحــروب المحلية فى عصرنا

---

(١) حافظ غانم : المنظمات الدولية ، المرجــع السابق ص ٢٧٤ ؛ عائشة راتب ، التنظيم الدولى الكتاب الثانى ص ٩ ، كلود ، النظــــام الدولى والسلام العالمى ص ١١٦ •

تتحول الى حروب عالميـــة والمشاكل الاقتصادية المحليه والنقدية على الخصوص — ليست الا صدى لمشـــاكل الاقتصاد والنقد العـالمى •

٢ — عجز التنظيم الاقليمى تماما أمام بعض المشاكل كمشكلة نزع السلاح ، وتحريم الأسلحة النووية ، وتنظيم الفضاء ، والبحـــار الدولية ، واستعمال الأثير • وعلى العموم فان طبيعة أى مشكلة لهـــا أهميتها — ليس فقط فى تقـــرير أنسب الوسائل المعينة على حلهـــا ، ولكن أيضا فى قيـــاس مدى وطأتها وتأثيرها • وقد تكون المشـــكلة اقليمية فى موقفها ، وقابلة للمعالجـــة والادارة الاقليميه ، ولكنها مع ذلك تكون ذات مضامين بالغة الأهمية بالقياس الى العالم كله ، بحيث تكون مسألة تناسب اهتمام منظمة عامة تتولى معالجتها وادارتها •

٣ — يؤدى منطق هـــذا الاتجاه الى اضعاف التنظيم العالمى ، أو حتى الى الغـــائه ، اذ يعتبر التنظيم الاقليمى بديلا له • وذلك يتجاهل اعتبار قيـــام هذا التنظيم العالمى ونجاحه ، حتى عن التنظيم الاقليمى نفسه فى كثير من الأحيان • وأيضا يتجاهل وجـــود مصالح ذات صـــفة عالميـــة •

٤ — ان العالم ليس مقســـما فى الحقيقـــة الى خطوط مستقيمة لا عوج فيها تصلح للأخذ به الى النطاق الرسمى واضـــفاء الطـــابع التنظيمى عليه • ومن الصعب فى الحقيقة اقامة أقسام اقليمية منطقية دائما ، وكثيرا ما تتدخل الاعتبارات السياسية فى التقسيمات الإقليمية، بل انه كثيرا ما يفقد التنظيم الاقليمى أساس وجوده ، وذلك عنـــدما تتدخل الدول الكبرى لتفرضه ، ولو لم تكن فى نفس المنطقة الجغرافية (حلف شـــمال الأطلنطى مثلا) • ويمكن أن نتصـــور عالمـــنا مقسما الى كتـــل اقليمية أمريكية ، وسوفيتية وبريطانية • هـــذا التقسيم لن يكون له معنى أكثر من كونه ينشىء مناطق نفـــوذ • ولن يحقـــق الهدف التنظيمى العام ، وهو تحقيـــق السلم الدولى • وانمـــا على العكس سوف يخلق المنافسات العسكرية ويساعد على ســـباق التسلح وزيادة التوتر بين الدول الكبرى •

٥ — وفى النهـاية ، قد لا يتحقق التنظيم الاقليمى دائما ، فقد تكون صلات الجوار مرتبطة برواسب عدائية عميقة الجذور • كما أن عامل القرب الجغرافى قـد يشكل أخطـارا ترغب الدول فى تقليلهـا بالهروب الى العالميـة • ونجد مصداقا لذلك المنطقـة العربيـة • فمما لا شـك فيه ، أنه تربطها جميعا وشائج قوية من وحدة الاقليم ، واللغـة والجنس • ومع ذلك فهناك عداوات تقليدية تمتد الى أغوار بعيدة ، مثل العـداء بين السعودية والهاشمية والأخطـار التى تراها الدول الملكية من الحركة التقـدمية فى الدول المجـاورة • لذلك كانت الجامعة العربية منظمة مهتزة ضـعيفة • وكان من اللازم أن تستبدل بشـكل أقوى من الوحدة •

ونخلص من هـذا المبحث الى أن منطق الاقليمية وحـده كتنظيم يجب أن يسود العالم بديلا من التنظيم العـالمى ، لا يمكن قبـوله ، ومن ثم فواقع الدول يرفضه ، ولا يوجد كثيرون الآن يشجعونه •

الفصــل الثــانى

الاقليمية كطريق الى العالميــة

الاقليمية مرحلة تاريخية للوصول للعالميــة :

ينظر البعض الى التنظيم الاقليمى كمقــدمه ضرورية للتنظيم العــــالمى • فكما أن الدولة تعبر عن دمج لأكثر من وحــدة وطنيــة داخلية ، واذا كان مطــلوبا أن تدخل مع ســائر الدول المكونة للمجتمع الدولى فى تنظيم واحــد ، فان المنطق يقضى بدخــول الدول المكونة لمنــاطق جغرافية واحــدة فى تنظيمات اقليميــة كمرحلة وســيطة ضرورية ومرغوب فيها باعتبارها تمثل جزءا طبيعيا من عمليــة التطور البطيئة لتكامل العــالم ، ان التنظيم الاقليمى يمثل مرحلة فى بنــاء متكامل يجب أن يتم من القــاع الى القمــة ، حتى يكون البنـــاء راســخا (1) • وعلى ذلك فالمنظمات الاقليميــة ليست بديلا لمنظمــة عالميــة ، وانما بادرات لهــا •

نقــد هــذا التصــوير :

ولقــد انتقد هـــذا التصــوير بدوره لأكثر من سبب • فلم يثبت تاريخيا أن الاقليمية مرحلة تطورية وسطى بين الدولية والعالمية، أو من المشكوك فيــه القول بأن قيام الدولة القومية دليل على وجود اتجــاه نحو تكبير الوحــدات تدريجيا حتى تصــل الى العالميـــة • ومن ناحية أخرى تغفل هــذه النظرية احتمال أن المنظمات الاقليمية ستنافس بعضها بعضا ، وسيكون من الصعب جدا دمجها معا فى كل منسجم ، تماما كالصعوبة الموجودة فى محاولة جمع الدول القومية • ان صانعى كرات الثلج سيميل كل منهم الى الالقاء بها فى وجه الآخــر

---

(1) Alan de Rusett. Strengithening the Framework of peace, London, 1950, p. 123.

حتى اذا كان لدى البعض الرغبة فى استعمالها فى خلق جسم ثلجى واحد • وفى النهاية ليس هناك دليل واضح على أن الاقليمية ستفضى حتما الى العالمية •

الاقليمية مشتل للعالمية :

وقد أدى ذلك بالبعض أن يروا أساسا آخر للاقليمية ، هو أن التنظيم الاقليمى يعد مشتلا يساعد الدول على ممارسة أنماط من التنظيم الدولى ، ومن ثم يمدنا بنماذج للعمل والأداء ، وتؤدى خدمة مراكز التدريب للتنظيم على نطاق عالمى • وبالجملة فان المنظمات الاقليمية لا تتحد أو تمتزج لكى تصل بنا الى نظام عالمى كما تمتزج روافد النهر فى مجراه ، وانما يقتصر دورها على الاعداد له ، والمساعدة فى انجاحه .

ولقد انتقد هذا التصوير بدوره على أساس أن سجل المنظمات الاقليمية لا يمدنا الا بأوهى الأسانيد لوجهة النظر القائلة بأن العالم سوف يتعلم دروسا تنظيمية من المنظمات الاقليمية • فالواضح أن هذه المنظمات متقاعسة فى أداء وظائفها ، قاصرة عن مهمة الاعداد للتنظيم العالمى • فاذا كان التنظيم ينجح اذا ما تم قبول مبدأ الأغلبية ، واذا ما أنشئت سلطات — تشريعية وادارية وقضائية تعمل على كفالة الفاعلية لهذا التنظيم — فان ذلك لم نره على النطاق الاقليمى بقدر ما رأيناه على النطاق العالمى • ان ذلك يدلنا على مزايا الوكالات الاقليمية ، التى ترتبط بعوامل أخرى ، غير عوامل التقدم فى الاعتراف الرسمى بالقيود على حقوق السيادة . وغير عوامل الانشاء الرسمى للنماذج التنظيمية • ولقد أدى ذلك بالبعض الى رفض الاقليمية •

الفصـــل الثـــالث

رفض الاقليميـــــة

اذا كان التنظيم الاقليمى لا يصلح كصـــورة واحـــدة للتنظيم الدولى ، كما أنه لا يمكن أن يكون مرحلة وسطى بين الدولة والمجتمع الدولى ولم ينجح حتى الآن فى اعطائنا أنمـــاطا للتقـــدم التنظيمى بصورة عامة ، فان الأجدر بالمجتمع الدولى أن يتخلص منـــه • فهـــو بالضرورة ضار وتوجد فيـــه العديد من المثالب • ولقد بلور العـــديد من الفقهاء هـــذه المثالب ، ونادوا بالغـــاء الاقليمية • ولقـــد كانت هـــذه النظـــرة واضـــحة أمام مؤتمـــر سان فرانسسكو ، اذ خشى الكثير من الأعضاء أن يؤدى تأييد الاقليمية ، الى المساعدة على نبـــذ المسئوليات العامة التى سيضعها الميثـــاق على عاتق الدول الأعضاء • فمن واجب المنظمة العالمية أن تنقـــذ العـــــالم من خطر التكتـــــلات والانقسامات الذى يساعد على قيام الحـــرب ، ويتعارض مع أساس التنظيم الدولى نفسه (١) • لقـــد كان الاتجـــاه الولسونى لقـــــرن الاقليمية بالأحلاف التنافسية التى أدت الى الحرب (٢) لا يزال متقد الجذوة ، والذكريات التعسفية لانحلال العصبة أيدت التوجس من أن التقبل الجـــزائى للمشروعات الاقليمية ، قـــد يفتح البـــاب للنبذ — صراحة أو ضمنا — للمسئوليات العـــامة الشاملة الدفاعية التى يضعها التنظيم العـــالمى ، والى التحلل المبيد لمبـــدأ الرقابة المركـــزية على سلوك الكتلتين المتنافستين •

---

(١) تراجع محاضرة Ypes بأكاديمية لاهاى عام ١٩٤٧ مجلد١٩٧١ ص ١٧٠ وما بعـــدها بعنوان :

« Les accords regionaux et le droit international »

(٢) جاء بالمـــادة ٢١ من عهد العصبة « الاتفاقات الاقليمية كتصريح مونرو » لا تعتبر منافية لأى نص من نصوص هـــذا العهد » .

وأكثر من ذلك فان المنظمات الاقليمية قـد خلقت مشاكل جديدة أو لم تنجح فى حل مشاكلها الاقليمية • وعلى سبيل المثال فان الكومنولث البريطانى الذى جعل نصب عينيه أن يحتفظ بالمنازعات بين أعضائه لكى تعالج فيما بينها كان أعظم مصدر للقلاقل السياسية للأمم المتحدة ، ولم يخفف من العبء الواقع على المنظمة الدولية ، بل أهداها بطوفان من المنازعات ، مثل الخلاف المستمر بين الهند واتحاد جنوب أفريقيا حول معاملة غير الأوربيين فى الدولة الأخيرة ، والنزاع بين الهند وباكستان حول كشمير •

ويمكن أن نضرب مثالا أوضح بأن الجامعة العربية ــ طوال تاريخها الطويل ــ لم تنجح فى حل المشاكل القائمة بين دول الجامعة • وهى لم تستطع أن تحل المشكلة الفلسطينية ، بل وقفت عاجزة أمام محاولات بعض الدول العربية ابادة الفلسطينيين دون أن تفعل شيئا حيالها • وكلما رغب الأعضاء فيها تأكيد علاقاتهم أو تقوية روابطهم فانهم يتباحثون خارجها • انه لمن المدهش حقا أن مجموعة من الدول تتوافر فيها عناصر للوحدة والتجمع ــ بهذا الشكل ــ لا تنجح حتى الآن فى اقامة تنظيم دولى ، يعلن تآكل رابطة السيادة القومية أو عدم صلاحيتها للحياة فى عصر التنظيم الدولى •

ومهما تكن هـذه الاعتبارات صحيحة ، فانها لا تؤدى الى قبول عام لمنطق الغاء التنظيم الاقليمى بصورة عامة • ان التجربة أثبتت أن هـذا التنظيم يحقق نتائج فعالة فى بعض المجالات ، انما يلزم دائما أن نحدد هـذه المجالات من ناحية ، وأن ننادى بالغاء تلك التى تضر بالمجتمع الدولى من ناحية أخرى • ومن ثم فالاتجاه الجديد ينادى بالابقاء على التنظيم الاقليمى على أن يربط بالتنظيم العالمى • وفى ذلك يقول الدكتور محمد حافظ غانم : « ونحن نميل الى الاعتقاد بأن المنظمات الاقليمية يمكن أن تؤدى دورا هاما فى خدمة السلام ، وتحقيق الرخاء فى نطاق المنظمة العالمية » ، ويرى أن الشرط الأساسى لذلك أن تربطها بغرض واضح هـو : « التعاون

فى الميادين الاقتصادية والاجتماعيه والثقافية » ، وبعبـــارة أخرى ، التعاون فى سبيل رخاء أفراد الجماعة • ويدخل فى ذلك التعاون لصد العــدوان الخارجى ، ولكن يجب ألا يكون هــذا الغــرض الأخير ، الهــدف الوحيــد من الاتحاد » (١) •

---

(١) محمد حافظ غانم ، محاضرات فى المجتمعات الدولية الاقليمية ، معهد الدراسات العربية القاهرة ١٩٥٨ ، ص ١٠٨ ، ص ١١٢ .

الفصـــل الرابع

التنظيم الاقليمى فى اطار التنظيم العالمى (١)

١ ــ توزيع المهـــام بين التنظيم الدولى والتنظيم الاقليمى :

ان الأساس الذى يقــوم عليـــه توازن العمـــل بين الاقليميـــة والعالمية الذى تطور فى القرن العشرين ، يرتكز على مفهوم للوكالات الاقليمية على اعتبار أنهـــا مكملات مصاحبة للمنظمات ذات المجـــال الجغرافى المحدود • ووفقا لهـــذا المفهوم ، فان المؤسسات الاقليمية تستطيع أن تؤدى وظائفها كقطع تابعة للجهاز الدولى ، مشاركة فى تحمل العبء ، ومخففة لبعض التوترات فى العـــلاقات الدوليـــة ، ومحولة اياها الى التنظيم الاقليمى حتى لا ترهـــق كاهل المنظمـــة العالميـــة ، ومؤدية مهمة الخـــدمة كوكالات للمجتمع الانسانى الأكبر فى معالجة المشكلات التى تتعلق أصلا بمناطقها المحلية ، ومن ثم يمكن اعتبارها محطات خلفية كل منها ظهـــيرا للمنظمة العالميـــة تزودها بخط دفاع ثان يمكن الاعتماد عليـــه فى حالة فشل المؤسسة العالميـــة القائمة ، وهذا المفهوم لا يعطى أولوية نظرية لمبدأ الاقليميـــة ، ولا يمنح أى تقـــدم أو مرتبة عليا للمؤسسات القائمة على هـــذا المبـــدأ ، وانمـــا يفترض توافـــق الاتجاهين الاقليمى والعـــام بالتقليل من نواحيهما التنافسية الى الحد الأدنى ، ثم انه يتطلع الى تنمية المشاركة العملية فى أعمال التنظيم الدولى •

٢ ــ اساس توزيع هـــذه المهـــام :

ــ والأساس الذى يمكن الاعتماد عليـــه فى توزيع الاختصاصات بين التنظيم الاقليمى والدولى لا يمكن أن يكون محـــددا وحاسما ،

---

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٤٣ وما بعـــدها
Wilcox, Regionalism and The UN. International organization. 1965, p. 789.

وانما يمكن أن يكون ارشاديا فقط • وأسلم ما يمكن الاعتماد عليه في هذا الشأن هو طبيعة المشكلة • فالمشكلات الدولية بطبيعتها يجب تركها للمنظمة العالمية • أما المشكلات التى لها خصائص اقليمية واضحة فيجب أن تعالجها المنظمات الاقليمية • ولكن يجب أن نلاحظ أن هناك مشكلات اقليمية فى طبيعتها ، ولكنها تحتاج الى تعبئة موارد اضافية غير الموارد الاقليمية • ويمكن أن نضرب بعض الأمثلة • فالرقابة على الأسلحة هى مشكلة عالمية ، وتشابك نظم السكك الحديدية موضوع ملائم لمنظمة على نطاق قارى • والتطور الاقتصادى لآسيا لا يتطلب مجرد تجميع الفقر الأسيوى ولكن اخصاب الموارد الآسيوية بمساهمات حيوية من الغرب (١) • وبالاضافة الى ذلك فمن المستحسن أن نعهد بحل المنازعات الاقليمية بالوسائل السلمية للمنظمات الاقليمية • ولكن هناك مشاكل اقليمية لا تقبل الحل الاقليمى • فمشكلة المواجهة بين العرب واسرائيل — رغم أنها تقبع فى الشرق الأوسط — الا أن لها صلة واسعة بالنظام الدولى بكل تعقيداته وتشابكه ، ومن ثم فهى لا تصلح للحل الاقليمى ، أو المباشر على ما تريده اسرائيل أن يتحقق •

٣ — معنى الاقليمية فى ميثاق الأمم المتحدة :

— ولقد تم اقرار وجهة النظر تلك فى ميثاق الأمم المتحدة بعد تردد استمر وقتا بسان فرانسسكو ، وخصص له الفصل الثامن من الميثاق • وجاءت المادة ١/٥٢ تقول « ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ، ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » •

---

(١) كلود ، النظام الدولى ، والسلام العالمى ، المرجع السابق ، ص ١٦٥ •

١ ــ شرط عدم التعارض مع أهــداف الأمم المتحدة :

فهذا النص قد أقر الأساس العام لاختصاص المنظمات الاقليمية، وهو ممارســة المسائل التى يكون العمــل الاقليمى فيهــا صــالحا ومناسبا • ولكن ما هى المفــاهج التى تعمــل وفقــا لهــا المنظمات الاقليمية ، وهل هى نفسها المناهج التى قدمها ميثاق الأمم المتحــدة ؟ لقد جاء النص يقول : « تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين » • ولكن لا يمنع ذلك من ممارسة كافة المناهج ، اذ انها جميعا ــ بما فيها المنهج الوظيفى ــ تدخل تحت مدلول المســائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين • انمــا يجب أن تكون أنشطة هــذه التنظيمات، والمبادىء التى تسير عليها متفقة مع مقاصد ومبادىء الأمم المتحدة • فيجب من ثم أن تقوم على مبــادىء السيادة والمساواة ، وحسن الجوار ، وعدم التدخل وتحقيق العدالة والقانون • ويستحق مبدأ السيادة وقفة تأمل حول مدلوله • فلقد أوضــحنا قبل ذلك أن المنظمة الدولية تقوم على المساواة بين الدول الأعضاء • وقلنا ان هذا المبــدأ يعتبر حجر الزاوية فى التنظيم الدولى فى مرحلته الراهنة • ونتيجة لذلك فانه اذا ما قامت منظمة دولية على أسس غير متكافئة ، وعلى أساس فرض ارادة الدولة القوية على دول أو دولة أضــعف ، فانها تكون باطلة وغير شرعية • ومع ذلك اذا ما شاءت الدول الأعضاء ــ طواعية ورضاء ــ أن تتخلى عن ســيادتها من أجل أن تندمج فى وحدات أكبر أو من أجل تقوية المنظمة ، فان ذلك يعتبر جائزا •

٢ ــ شرط الجــوار :

على أن الفقه الدولى قــد اختلف فى تفسير معنى الاقليمية ولقد اكتفى النص بالقول « ما يــكون العمــل الاقليمى صــالحا فيهــا ومناسبا » • فما هو معنى ذلك ؟

يرى البعض أن التجاور بين الدول أعضــاء المنظمة ــ بمعنى أن تكون جميعا فى نفس المنطقة الجغرافية ــ شرط ضرورى ، ذلك « أن

الاتفاق الذى لا يبنى على الجوار بل يكون مؤسسا على وحدة المصالح فقط بين الدول الأعضاء ، يكون مجردا من العنصر الاقليمى وغير مقبول ، لأنه يساعد على تقسيم العالم الى مجموعات من الدول المتنافسة تكون خطرا على السلام » . ويترتب على ذلك أنه « من الصعب أن تعتبر جماعة اقليمية ، الدول التى ترتبط بمحالفات عسكرية فقط لأن هذه الاتفاقات تبنى على الاعتبارات السياسية ، وهذه كثيرا ما تكون مؤقتة . ولذلك يستحق الابتعاد عنها ، لأنها تحرض على الحرب ، وتتنافى مع السعى لايجاد تنظيم عالمى شامل (١) » .

وهناك اتجاه آخر لا يشترط التجاوز ، بمعنى وحدة المنطقة الجغرافية ، لكى تكون المنظمة منظمة اقليمية ، وانما يكفى التقارب السياسى والايدلوجى ، واستهداف أهداف مشتركة . « فهنا لا نسمح المنظمة بالعضوية العالمية فيها ، ومن ثم فهى ليست منظمة عالمية . لم يبق اذن الا أن تدخل فى قسم المنظمات الاقليمية على أن يؤخذ تعبير الاقليمية هنا بالمعنى الايديولوجى أو السياسى ، وهو معنى يتمشى مع التعريف الواسع للاقليم الذى يعتبر التكتلة المادية لمجموعة معينة من القواعد القانونية » . ويترتب هذا الرأى نتيجة هامة تنطبق أساسا بالنسبة لحلف الأطلنطى . فالعضوية فيه « لا تقتصر على دول شمال الأطلنطى فقط ، اذ تشمل دولا من حوض البحر المتوسط . اذن فهو ليس بالتحديد منظمة اقليمية من الناحية الجغرافية ، ولكن يمكن اعتباره اقليما من الناحية السياسية والايديولوجية ، اذ يجمع دولا رأسمالية تعادى الشيوعية ، وتتأهب للوقوف ضد تقدمها الايديولوجى والعسكرى فى غرب أوربا بصفة خاصة ، وبذلك يمكن اعتبار هذا الحلف ممثلا لمنطقة اقليمية سياسية أيديولوجية (٢) » .

---

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٨٢ ، وفى نفس المعنى عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، طبعة ١٩٦٦ ص ١٩٤ .

(٢) فى هذا المعنى ، جورج سل ، ازمة عصبة الأمم ، ص ٣١٥ . الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٣ .

ونحن نرى وجوب تقييد الاتفاق الاقليمى بشرط التجاور ، أى وحـدة المنطقة الجغرافية ، لأن ذلك وحده يكفل توافر شروط مناسبة للعمل الاقليمى • فالعمل لخـدمة الأمن والسلم الدوليين اما أن يكون مقصورا على منطقة معينة ، فيكون اقليميا ، واما أن يشـمل اكثر من منطقة اقليمية ، وهنا لا يكون العمل الاقليمى مناسبا ، وانمـا يكون العمل العالمى هو المناسب • أما اذا أمكن اضفاء طابع الاقليمية على أية منظمة تتعدى منطقـة عملها حدودا معينة فاننا سنترك المجـال للمنافسة بين التكتلات ، والافتئات على نطاق عمل المنظمة الدولية الأمر الذى لا يؤيده الميثاق • ويمكن بطبيعة الحال أن يتجاوز نطاق عمـل احدى المنظمات منطقة جغرافية واحدة ، ولكن يجب أن يقتصر نشاطها فى هذه الحالة على نوع واحد متخصص من أنواع النشاط الدولى ، وتكون المنظمة هنـا متخصصة وليست اقليمية [1] •

٤ ـ الصلة بين المنظمة الدولية العالمية والمنظمات الاقليمية :

تأكيدا للدور الذى أعطاه الميثاق للمنظمات الاقليمية ، باعتبارها مؤسسات تمارس أنشطة مكملة لنشاطها ، حرص الميثاق على أن يربط بينها وبين المنظمة العـالمية • ولكننـا نلاحظ أن هذا الربط يكون فى ميدانين رئيسين فقط : ميدان الأمن الجمـاعى ، وهنـا نجـد الربط قويا ، وميدان التسوية السلمية للمنازعات ، وهنا نجـد الربط أضعف من الصورة الأولى •

ولمـا كان الجهاز الرئيسى الذى يحقق هذين المنهجين فى المنظمـة الدولية هو مجلس الأمن فلقد جعل الميثاق المشرف أو الصـلة بين

---

(١) يضيف البعض الى هـذين الشرطين بعض الشروط الاخـرى كالعمل من أجل الحفاظ على السلم والأمن ، والتضامن بين الدول الاعضاء . وقد رأينا أن هدف السلم والامن يجمع بين كل صور المنظمات الدوليـة . أما شرط التضـامن ، وضرورة كون الاعضـاء دولا متكاملة ، فلا نـرى له محلا — يراجع د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤١٦ •

المنظمة العالمية والمنظمات الاقليمية . ففيما يتعلق بالأمن الجماعى نجد نص المادة ٥٣ من الميثاق يقول « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائما . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته واشرافه . أما التنظيمات والوكالات نفسها ، فانه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير اذن المجلس .. » . كما نصت المادة ٥٤ من الميثاق على أنه يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الاعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات اقليمية أو ما يزمع اجراءه منها » . أما بالنسبة للتسوية السلمية للمنازعات فلقد نص الميثاق م ٥٢/٢ ، ٣ على أن « يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون فى مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات .. وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن . وعلى مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الاقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الاقليميــة بطلب من الدول التى يعنيها الأمر أو بالاحالة عليها من مجلس الأمن » .

وتثير هذه النصوص مجموعة من الملاحظات الهامة نجملها فيما يلى :

١ — رغم أن الميثاق قصر الصلة بينه وبين المنظمات الاقليمية على عملها فى ميدانى الأمن الجماعى ، والحل السلمى للمنازعات ، الا أن ذلك لا يعنى أن هذه المنظمات لا تستطيع أن تمارس المنهج الوظيفى أو غيره من الأنشطة غير السياسية ، أو أنه لا يمكن أن تقوم بينها وبين المنظمة العالمية صلة فى هذا المجال . ويمكن تفسير النص على أنه اهتم بأهم ما يمكن أن تمارسه المنظمات الاقليمية فى مجالات لها طابع العالمية أساسا ، أو لها تأثير واضح على النظام العالمى فى مجموعه .

٢ — وصل الربط بين المنظمة العالميــة والمنظمات الاقليمية الى أقصى حــد فيما يتعلق بمنهج الأمن الجمــاعى ، فلقد جعل الميثاق من حق المجلس أن يستخدم هذه المنظمات فى تدابير القمع ، وفى هذه الحالة تعمل هذه المنظمات تحت اشرافه • أما اذا أرادت هــذه المنظمات أن تستخدم هــذه التدابير من تلقــاء نفسها ، فانه لا يجوز لها ذلك بغير اذن صريح من المجلس • فيجب عليها أن تعــرض الأمر على مجلس الأمن لكى يقرر لها استخدام هذه التدابير • ولا شك أن ذلك يتسق مع الوضع القانونى للمجتمع الدولى الآن الذى يحرم كل صور استخدام القوة الا أن تكون تدابير جماعية بواسطة المنظمــة • وتأكيــدا لذلك أصبح من المعتــاد أن تنص مواثيــق مختلف المنظمات الاقليمية التى تنشأ بعد منظمة الأمم المتحدة على تعهد الأطراف بالامتثال لقــواعد السلوك الدولى الواردة فى الميثاق ، واستبعاد أية نية فى تغيير حقــوق وواجبات الأطــراف عن النحو المقرر فى الميثــاق ، أو الافتئات على المسئوليات المقــررة لمجلس الأمن • بل لقــد اقترح بالنسبه لبعض المنظمات الاقليمية الهامة — كحلف الأطلنطى — أن تصبح ســلاحا مكملا للمنظمة الدوليــة تستخدمه كما تشاء •

ومع ذلك فلقد استطاعت الدول الكبرى أن تستغل بعض نصوص الميثاق لكى تتهرب من رقابة مجلس الأمن عليها • فلقد توسلت بالمــادة ٥١ من الميثاق التى تسوغ لها الحق فى الدفاع الشرعى عن نفســها — فرادى أو جماعات — فى حالة وقــوع عدوان عليها ، قبــل استئذان مجلس الأمن • ومن ثم فنجد نصوصا فى مواثيق الأحــلاف الغربيــة تنص على أن نشاطها سيحكمه نص المــادة ٥١ ، على أن هذه المــادة تتطلب عرض ما تتخذه مثل هــذه الجماعات وفقا لحــق الدفاع عن النفس على مجلس الأمن فورا ، وعلى أن التدابير المتخذة لا تؤثــر بأى حال فيما للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئولياته المســتمدة من أحكام هــذا الميثاق — من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخــاذه من الأعمــال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لاعادته الى نصــابه •

ونستطيع — مع ذلك — أن نقول انه يمكن للدول الكبرى أن تبعد ما تتخذه من تدابير القـوة استعمالا لهـذا النص عن الرقابة اللاحقة لمجلس الأمن ، وذلك عن طـريق اسـتخدام حق الفيتـو • ومن ثم فالنتيجة العملية أوضحت أن هذه المنظمات الاقليمية متحررة من أى قيـد لا تريده من جانب مجلس الأمن ، صـارت تحالفـات تعمـل مستقلة وقائمة بذاتها لا تعوقها ضوابط خارجية (١) •

٣ — أما عن تسـوية المنازعات بالطـرق السلمية فقد رأينا أن المـادة ٣٣ من الميثاق قد عددت الالتجاء الى الوكالات الاقليمية من بين وسائل تسوية المنـازعات • وقد فرضت المـادة ٥٣ على كافة الدول الأعضاء أن تبـذل جهدها لحل منازعاتها عن طريق هـذه المنظمات الاقليمية قبل عرضها على مجلس الأمن • وكلفت هـذا المجلس بالعمل على الاستكثار من الحـل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هـذه الوكالات • ولا شك أن ذلك مطلب هام يعمل على التخفيف من الأعباء المرهقة الملقاة على عاتق مجلس الأمن • ونلاحظ أن الربط هنـا بين نشاط المنظمات ونشاط المجلس ليس قويا ، وانما هو توجيهى فقط •

---

(١) Kulski, The Soviet System of Collective Security compared with the westren System, A. J. I. L. 1950 p. 453.

ولقد ثار خلاف كبير فى الفقه الدولى حول شرعية قيام منظمات دوليـة وفقا للمـادة ٥١ من الميثاق . فهذه المـادة تتكلم عن تدابير تتخذ فى حالة وقوع عدوان مسلح ومن ثم فلا يسوغ أن تتشكل مثل هذه المنظمات الا اذا وقع عدوان بالفعل . ولكن الرأى الراجح يميل الى التوسع فيما يعد عمـل عدوانى ، حتى يشمل الاجراءات الوقائية ، ولو لم يقـع العدوان المسلح بالفعل . ولا شك أن ذلك يعطى لهذه التنظيمات سلطة واسعة تهدد بهـا السلم والأمن الدوليين اذا ما توسعت فى تفسير معنى العدوان ، وتصرفت مستقلة عن مجلس الأمن . يراجع فى هذا المعنى عائشة راتب ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ١٩٦ .

ويراجع تفصيلات وافيـة عن هـذه المشكلة فى مؤلف بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٤٦ وما بعـدها .

البـــاب الثـــانى

أهم المنظمات الاقليمية فى عالمنـــا المعـــاصر

بعد أن عرضنا للمشاكل النظـرية للتنظيم الاقليمى يهمنـــا أن نتعرض لأهم المنظمات الاقليمية الموجودة فى العـــالم المعاصر ٠

على أننا نلاحظ أن عدد المنظمات الاقليمية قـــد ازداد كثيرا بعد الحرب العالميـــة الثانية وتطورت أشـــكاله ٠ وتعتبر المنظمات الدولية الأوربية من أهم ظواهر حياتنا الدوليـــة ؛ فهى تبين اتجـــاه التنظيم الاقليمى الى التدرج من الضعف الى القـــوة ، حتى يكتمل فى شـــكل الدولة الاقليمية الكبيرة ٠ ولذا سنتعرض فى بداية الدراســـة للتنظيم الدولى الأوربى وكيف اتخذ هـــذا المسار التطورى ٠ على أن أقـــدم صـــور المنظمات الدوليـــة التى وجـــدت هو التنظيم الأمريكى ٠ وذلك نتيجة لحداثة هـــذه القارة ، ولظروفها التاريخية والسياسية ٠ وتعتبر منظمة الدول الأمريكية مثالا فريدا من حيث أنه يظهر فاعلية كبيرة فى التعـــاون فى اطار الابقاء الواضح على الأسس التقليدية للعـــلاقات الدولية ، من حيث التشبث بالسيادة وعدم التدخل ، وعدم الاتجـــاه الى التكتل الوحدوى ٠ وسنبحث هذه التجربة فى مبحث ثان ، وأخيرا فلا يفوتنا أن نرى كيف استطاع الانسان الأفريقى الذى استيقظ مبكرا أن يشق طريقه الى الوحدة فى اطار عديد من المنظمات توجت أخيرا بمنظمة الوحدة الافريقية ، وسنتبين ذلك فى المبحث الثالث ٠

وليست هـــذه هى المنظمات الدوليـــة الحالية فقط بل أهمها ٠ فهناك منظمة الكمنولث البريطانى ، وهى رابطة تجمع بين الدول التى كانت خاضعة للاستعمار البريطانى وتحررت ، وأساس هـــذه الرابطة هو التاريخ المشترك فى الولاء للتـــاج البريطانى ، وان كانت تتجرد من أية سلطات فعلية ، وتمـــر بدور تتناقص فاعليته ولا تزداد ٠ وهنـــاك

مجمـــوعة من الأحلاف التى تربط بعض الدول الآسيوية بالاستعمار كحلف جنوب شرق آسيا • ولن يتسع المجال هنا لدراسة كل هــــذه المنظمات • على أن أهم صـــور التنظيم الذى يعنينا ، هو التنظيم فى المنطقتين العربية وبين الدول الاسلامية وسوف نخصص فصلا لدراسة كل نوع منهما •

الفصـــل الأول

التنظيم الدولى الأوربى

لعلنا لا نبالغ اذا قلنـا ان التنظيم الاقليمى الأوربى هو أقوى التنظيمات الدوليـة الاقليمية وأكثر استهداء من جانب الدول الأخرى، لما حققه من نتائج تقدمية واضـحة .

وتتنوع صور المنظمات الأوربيـة وتتعدد الى حد كبير . فمنهـا منظمات عامة أى تختص بممارسة كافـة صـور التعـاون بين الدول الأعضاء ، ومنها ما يقتصر نشاطه على بعض صور النشاط الاقتصادى ، ومنها كذلك منظمات حكومية ، ومنها منظمات تجمـع بين المجـالس التشريعية ، ومنها ما يعترف للفـرد بالشخصية القانونيـة فى المجال الاقليمى . ومن صور هـذه المنظمات كذلك ما يمس بسـيادة الدول الأعضاء بالانتقاص لحساب المنظمة ، ومنها ما لا يؤثـر على هـذه السيادة . وهكذا تتنوع صور المنظمات الاقليميـة فى النطاق الأوربى وتختلف اختصاصاتها ، وسنتولى دراسة أهم المنظمات الأوربيـة على أساس اختصاصها — عاما أم وظيفيا — فيما يلى :

أولا — اتحـاد أوربا الغربيـة . Western European Union

١ — نشـأة الاتحـاد :

نبـه التحالف الذى تم بين الدول الأوربية فى أثنـاء الحـرب الثانيـة ، الى أهمية ما يمكن أن يحققه ضم الجهود من مزايا مشتركة ، ومن ثم اتجهت الآراء الى ضرورة الابقاء عليه وتطويره . وقد كان ذلك أحد البواعث الى انشاء منظمة الأمم المتحدة ، كما أنه أهم عامل دفع الى تكوين هذا الاتحاد . فلقد كانت فكرة تشرشل أثنـاء الحرب هى « أنه ينبغى وجود مجالس اقليمية متعددة بالنسبة لهيبتها ورفعـة قدرها .. وأنه ينبغى على هذه المنظمات أن تشكل الدعائم القوية التى

تعتمد عليها المنظمة العالمية » • ولذا وجدنا الحكومة البريطانية هى التى دعت الى اقامة هذه المنظمة وكان القصد الأساسى منها مواجهة القوة الألمانية الخطرة • وقد وقعت كل من فرنسا وبريطانيا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج الميثاق الذى أنشأ هذه المنظمة بتاريخ ١٧ مارس ١٩٤٨ • وقد اتخذت لندن مقرا لهذا الاتحاد ، وان جعلت بعض ادارته فى باريس • ولقد أدخلت عدة تعديلات على ميثاق بروكسل المنشىء لهذه المنظمة . بقصد مواجهة الظروف الدولية المتغيرة وأهمها التعديلات التى أدخلت بمقتضى اتفاقيات باريس المنعقدة فى ٢٣ أكتوبر عام ١٩٥٤ ، ودعيت بمقتضاها كل من ألمانيا وايطاليا للانضمام اليه ، وبذلك تحول أعداء الأمس الى حلفاء اليوم ، وأصبح الاتحاد يضم سبع دول • وأصبحت المواجهة الدقيقية بعد هذا التعديل موجهة الى روسيا ، والى الشيوعية فى العالم • لذلك فان الأساس الذى قام عليه الاتحاد قد اهتز بشدة بعد التغيرات فى أوربا الشرقية ، وقد تجعل الظروف وجوده لا أهمية له •

اختصاصات الاتحاد

١ — الاختصاص العسكرى للاتحاد :

اتخذ هذا الاتحاد شكل الحلف الدفاعى بحسب الأصل ، ومع ذلك فلم يهمل أوجه أنشطة المنظمات الدولية الأخرى [1] • فالمادة ٦ من الاتفاقية المنشئة لهذا الاتحاد تجعل على عاتق الدول الأعضاء واجب الدفاع عن أية دولة منها تتعرض للعدوان ، بكل الوسائل الممكنة سواء أكانت عسكرية أم غير عسكرية • وقد حرص هذا النص على ايضاح أن رد العدوان يكون فى حدود المادة ٥١ ، ومن ثم فالتدابير التى تتخذ يكون لها طابع التوقيت ، ويجب أن يبلغ بها مجلس الأمن ، وأن

---

(١) يدرج البعض هذا الاتحاد — مع ذلك ضمن الأحلاف العسكرية . راجع د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٥٢٠ .

تنتهى بمجرد أن يتمكن هــذا المجلس من اتخــاذ التدابير الضرورية لاعادة السلام والأمن الدوليين •

ويمارس هذا الاتحاد مهمة ذات أهمية كبرى هى تنظيم التسليح بين الدول الأعضــاء • وبذلك فلعله يكون أول المنظمات التى تمارس منهج تنظيم التسليح • ويبدو أن المقصود أساسا بهذا التنظيم هــو ألمــانيا ، فرغم أن الدول الأوربية رأت أن مصلحتها فى ضــمها الى المنظمة ، الا أنها قدرت أن اطلاق التسليح قد يعيدها الى ما كانت عليه من مقدرة عسكرية فائقة ، لذلك فلقد حددت ملاحق الاتفــاق الحدود التى يمكن أن تصل اليها القوات المسلحة للدول الأعضــاء فى وقت السلم • وتعهدت ألمــانيا الغربية بعــدم انتاج أســلحة ذرية وبيولوجية وكيماوية ، وأنواع أخرى من الأسلحة الا بعد استئذان مجلس اتحاد أوربا • ويخضع ما يكون لدى الدول الأعضاء الأخــرى من هذه الأسلحة لرقابة الاتحاد •

٢ ـ اختصاص الدفاع عن الديمقراطية والحريات الفردية :

أما عن الأنشطة الأخرى ، فنجد نصوص الاتحــاد تلزم الاعضاء بالدفاع عن المبادىء الديمقراطية والحــريات الضرورية والتقــاليد الدستورية واحترام القانون ، وهى المبادىء التى تكون فى مجموعها تراثها المشترك • والمقصود بذلك فى النهاية هو مناهضة الشيوعيــة والنــــازية •

٣ ـ اختصاصات الاتحاد فى المجالات الوظيفية الأخرى :

فى المجال الاقتصادى :

تتعـــاون الدول فيما بينها على ازالة التناقض بين متطلبــات السياسة الاقتصادية لكل دولة ، وموازنة الانتاج وتنميــة المبادلات التجارية بينها جميعا •

وفى المجـــال الاجتماعى :

تعهدت الدول برفع مستوى حيـــاة شعوبها ، ويساعد المجلس على ابرام اتفاقيات الضمان الاجتماعى بينها .

وفى المجـــال الثقافى :

يقوم الاتحاد بمساعدة الدول على تنمية العلاقات الثقافية بينها ، والفهم العميق للمدنية الغربية التى تعد تراثا مشتركا لهم .

هيئـــــات الاتحـــــاد

ويقوم هذا الاتحاد على أن الذى يمارس اختصاصاته هو مجلس الاتحاد ، ومكتب دائم يمارس بعض الاختصاصات التحضـــيرية له بلندن ، وتساعد المجلس مجموعة من الهيئات الفنية هى اللجنة الدائمة للتسلح ، ووكالة رقابة التسلح . وتصدر قرارات المجلس بالاجماع ، ويجوز أن تصدر بالأغلبية البسيطة أو أغلبية الثلثين وخاصة فى المسائل العســـكرية .

والى جانب هـــذه الهيئات يمثل فى المجلس جمعيـــة اتحاد أوربا الغربية ، وتعتبر بمثابة برلمـــان لهذا الاتحاد ولمجلس أوربا فى نفس الوقت . اذ حرصت الدول المنشئة لهذا الاتحاد على تقويته ، وتقدمت كل من حكومتى فرنسا وبلجيكا بمشروع — أثناء انعقاد المكتب الدائم للاتحـــاد — يستهدف انشاء مجلس أوربى استشارى . وتم انشـــاء هذا المجلس بالفعل بمقتضى ميثاق ١٣ أغسطس عام ١٩٤٩ . وقد رأى أعضاء الاتحاد الأوربى أن تمثل جمعية مجلس أوربا فى الاتحـــاد ، وذلك باعتبار أن ممثلى الدول السبع أعضاء الاتحاد فى مجلس اوربا ، هم الذين يكونون برلمـــان هذا الاتحاد . وتختص هذه الجمعية بالنظر فى نشاط المجلس ، ويقدم الأخير لها تقريرا ســـنويا عن أعماله وتعتبر الجمعية البرلمـــانية الجهة الوحيدة التى تملك مناقشة وسائل الدفاع عن أوربا الغربيـــة(١) .

---

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدوليـــة ، ص ١٦٧ بنتـــو . المنظمات الأوربية ، ١٩٦٣ ، بنتو ، المنظمات الأوربية ، ١٩٦٥ ، ص١٣٠ .

ثانيا — مجلس أوربا (١) : Conseil de L'Europe.

١ — نشأة المجلس :

رأينا كيف انبثق هذا المجلس من اتحاد أوربا • والواقع أن الدافع الى انشائه ينبع من عاملين :

الأول — ان الاتحاد استغرق المجال العسكرى معظم أنشطته ، بحيث بدأ كحلف عسكرى بصفة أساسية ، مع أن التطورات التى جدت فى الحياة الدولية تستدعى بذل اهتمام أكثر للمسائل الأخرى •

والثانى — قلة عدد الدول الأعضاء • وقد بدأ للكثير من الدول أنه من الضرورى توسيع نطاق هذا الاتحاد ليشمل أكبر عدد ممكن من الدول الديمقراطية وتدعيمه بأجهزة شعبية ليكون هنـاك تلاحم بين الشعب والحكومات داخل الأجهزة الاتحادية الأوربية (٢) • وهكذا اتفق على انشاء مجلس أوربا ، ودخل دور التنفيـذ فى ١٣ أغسطس عام ١٩٤٩ ، ووقع الاتفاقيـة المنشـئة له عشر دول هى : انجلترا وفرنسا ، وايطاليـا ، وبلجيـكا ، وهولنـدا ، ولكسمبرج والنرويج والسويد ، والدانمرك وأيرلندا • وانضمت لهذا الاتحاد فيما بعد كل

---

(١) يراجـع :
W. Ganshof. V. D. Deerach, organisations Européennes T. I, paris 1966, p. 1992, L. Cavaré. Le Droit international public postif T. I, 1964. 530.

وايضا كوليـارد ، النظم الدولية ص ١٦٢ . ريتر ، النظم الدولية ص ٥٧٠ الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٣٨ وما بعـدها ، حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٠ وما بعدها .

(٢) نستطيع ان نقول أن نداء الوحدة الأوربية كان يسيطر بشـكل واضح على دول الاتحاد الغربى فى ذاك الوقت . فلقد توالت التصريحـات من وزراء خارجية فرنسا ، وايطاليا ، بل ومن المقـر البابوى نفسه . ولقد قام بالتحضير للاتحاد الجديد الاتحاد الغربى وكون لجنة خاصة لبحثه من اعضائه ، حيث تقدمت بمشروع عرض على مؤتمر بلندن عام ١٩٤٩ ، هو الذى اخرج ميثاق المنظمة الجـديدة .

من اليونان وتركيا وايسلندا وألمانيا الغربية ، والنمسا وقبرص وسويسرا ومالطة • ووصل العدد بذلك الى ثمانى عشرة دولة • وقد اتفق على أن يتخذ المجلس مقره فى استراسبورج بفرنسا •

٢ — اختصاصات المجلس :

ينص الميثاق المنشىء للمجلس على أن الغرض منه هو تحقيق وحدة الجهود بين الدول الأعضاء لحماية المثل والمبادىء التى تعد تراثها المشترك ، وتيسير التقدم الاقتصادى والاجتماعى بينها • ومع ذلك فلم يعط المجلس الحق فى التقرير أو المناقشة بشأن المسائل العسكرية (١) • كما أن التعاون الاقتصادى ليس واسعا فى مجاله • والدور البارز الذى يمثله ، هو احترامه للتقاليد الديمقراطية الغربية ، والعمل على صيانتها وتقدمها ومن ثم فنجد نصوصا واضحة فى الميثاق تؤكد اعتراف الدول الأعضاء بمبدأ سيادة القانون وحماية حقوق الانسان وحرياته ، وتوحيد سياسة الأعضاء فى المسائل الاجتماعية والثقافية والقانونية والادارية ، والاقتصادية (تراجع المواد من ١ — ٣) •

وبالجملة فلقد اعتبر هذا الاتحاد وسيلة الوصول الى خلق اتحاد أوثق عرى بين دول الديمقراطيات الغربية (٢) • ولهذا كان عضوية

---

(١) السبب فى استبعاد هذه المسائل من نطاق اختصاصات مجلس اوربا ، هو اختصاص كل من الاتحاد الغربى وحلف الأطلنطى بها — كما أن بعض الدول المحايدة — والتى اشتركت فى المجلس مثل النمسا وايرلندا والسويد ، لم تكن مستعدة للاشتراك فى أية كتلة عسكرية .

(٢) كان من رأى الحكومة الفرنسية أن يتخذ هذا الاتحاد شكل الاتحاد الفيدرالى الذى تختفى فيه سيادات الدول الأعضاء ، ولكن انجلترا عارضت هذه الفكرة ، بل وابدت ترددها فى الانضمام الى المجلس ، ولولا أنها اخطرت من الدول الأوربية الأخرى بأن الاتحاد سيقوم سواء معها أو بدونها ، لما دخلته بسهولة : يراجع مقال أورنسن orensen بعنوان Conseil de L'Europe بأكاديمية لاهاى سنة ١٩٥٢ ، ص ١١٥ وما بعدها .

المجلس ليست مباحة للدول الشيوعية والدول ذات الأنظمة الديكتاتورية كأسبانيا والبرتغال • ولقد وضح تمسك الدول باحترام هذا الأساس عندما طردت اليونان من عضويتها عام ١٩٦٩ لقيام حكومة عسكرية بها ، اذ اعتبر ذلك متعارضا مع المبادىء الديمقراطية •

٣ — هيئــات المجلس :

١ — ضعف سلطات الهيئــات :

توجد هيئتان رئيسيتان للمجلس هما لجنة الوزراء ، والجمعية الاستشارية كما توجد أمانة للمجلس باستراسبورج • وليس لهاتين الهيئتين اختصاصات اصدار القرارات ، وانما كل مالهما هو سلطات المناقشة ، والبحث والدراســة ، ثــم اصدار التوصيات • ووسيلة تحقيق مختلف الأهداف هو عمل مشروعات الاتفاقات التى تعــرض على الدول الأعضاء لاقرارها فيما بعد •

٢ — لجنــة الوزراء :

تشــكل لجنة الوزراء من وزراء خارجية الدول الأعضاء ، وتجتمع هــذه اللجنة مرتين كل عام • ورغم أهمية هــذه اللجنــة ، الا أن اجتماعها بمثــابة « مائدة يجتمــع حولهــا ممثلون للدول يمكنهم أن يتكلموا ويستمعوا لبعضهم البعض ، ويتفهموا وجهــات نظــرهم ، بصرف النظر عن تعهدات ومواقف كل منهم » وتصدر قرارات اللجنة بالاجماع فى المسائل الهــامة ، وبالأغلبية فى المسائل الأخرى وهى على الخصوص المسائل الادارية والمــالية (١) • ويعــاون اللجنــة بعض المجالس المتخصصة فى المسائل الثقافية والقانونية والصحية •

---

(١) الدكتــور عبد العــزيز سرحان ، التنظيم الدولى ص ٢٧٨ — ص ٤٧٩ •

٣ — الجمعية الاستشارية :

وتتكون هـذه الجمعية من منـدوبين من البرلمـانات المختلفة للدول الأعضاء يختارون بحسب عدد أعضـاء كل دولة ، وتختارهم البرلمـانات وليس الحكومات • ولا يشـكل مندوبو كل دولة وفـدا وطنيا : وانما يتمتع كل مندوب بحرية كاملة فى التصويت •

ولهـذه الجمعية أن تقـدم توصياتها للمجالس النيابية • ولقد اعتبر انشاء هذه الجمعية بمثابة تقـدم كبـير فى نطاق العـلاقات الدوليـة ، اذ لأول مرة يدخـل التنظيم الشـعبى فى اطار المنظمات الدولية الحـكومية ، مما يسمح بتمثيل للرأى العـام الشعبى لكل برلمـان فى الجمعية الاستشارية •

وتعقد الجمعية دورة عادية كل عام لمدة لا تتجاوز شهرا • على أن نشاطها لا يتوقف بين دورات الانعقـاد ، وانما يستمر عن طـريق اللجنة الدائمة التى تتكون من ٣٥ عضـوا بينهـم الرئيس ونوابه ورؤساء اللجان ، وأربعة عشر عضوا تعينهم الجمعية •

ولا تتمتع الجمعية بسلطات حقيقيـة ، وان كان لهـا دور كبير فى تقريب وجهـات النظر ، والتعبـير عن الرأى العـام الأوربى • ولجنـة الوزراء هى التى تعـد لهـا جـدول الأعمـال ، وان كان للجمعية أن تنـاقش أية مسألة تدخل فى نطاق اختصـاص مجلس أوربا ، وتقـدم توصياتها بهـذا الشأن الى لجنة الوزراء •

كما تختص الجمعيـة باجراء مناقشات فى المشاكل السياسـية الهامة ، لحث الحكومات على اتخاذ سياسة خارجية موحدة •

وتبـدو الأهمية الواضـحة لهـذه الجمعية من كونها قد اعتبرت مركزا هاما لمختلف الأنشطة الدوليـة فى المجال الأوربى ، ومن ثـم فلقد حرصت المنظمات الأوربية الأخرى على أن تمثل فيها الجمعية ،

أو فى أن ترسل تقارير عن أعمالها على الأقل الى اللجنة ، على ما سيتضح لنا عند دراستها •

الأمانة العامة :

وتتكون من أمين عام ، وأمين عام مساعد يعاونهما عدد كاف من الموظفين • ويعين الأمين العام ، ومساعده بواسطة الجمعية الاستشارية بناء على توصية من لجنة الوزراء •

وتقوم الأمانة العامة بكافة الأعمال الادارية للمجلس •

نشاط مجلس أوربا :

دفع مجلس أوربا دول هذه المنطقة الحيوية من العالم الى ادراك أكبر لعوامل الوحدة بينها ، وساعدها على تحقيق العديد من مقاصدها فى سبيل الوصول الى الهدف الرئيسى للتنظيم الاقليمى الأوربى ، وهو التمهيد لأوربا القوية المتحدة • واذا كان هو نفسه يأخذ شكلا أوليا من أشكال التنظيم الدولى ، ولا يملك سلطات قوية يفرض بها ارادته على الدول الأعضاء ، كما أنه لا يمس سيادتها ، الا أنه قد أدى دورا فى قيام مجموعة من المنظمات القوية ، التى تتمتع بسلطات واسعة ، وتملك ممارسة اختصاصات محددة تلتزم بها الدول الأعضاء ، ونقصد بهذه المنظمات جماعة الفحم والصلب الأوربية ، ثم الجماعة الاقتصادية الأوربية ، والجمعية الأوربية للنشاط الذرى • على أن الدور الهام الذى مارسه المجلس تجلى فى ابرام مجموعة من الاتفاقات الهامة التى تؤكد طابع الحفاظ على الديمقراطية السائدة فى الدول الغربية ، وتقوية الروابط والعلاقات فى مختلف المجالات بين هذه الدول لذا كان له جهد كبير فى ابرام مجموعة من الاتفاقيات ذات الطابع الاجتماعى واتفاقية ثقافية ، ومجموعة اتفاقيات تتصل بالنواحى العلمية •

على أن المجال القانونى يعد بحق أبرز المجالات التى عمل فيها مجلس أوربا ، فقد أعد مشروعات اتفاقيات كفلت التنسيق بين التشريعات الوطنية وحققت التعاون فيما بينها • من ذلك اتفاقية تنظيم أداء الخدمة العسكرية وغيرها من الواجبات وفى حالات تعدد الجنسية ، والاتفاقية الأوربية فى شأن تبادل المجرمين وغيرها ، مما أوجد ما يطلق عليه اصطلاحا « القانون الأوربى » •

ولعل أهم تلك الاتفاقات ، هى الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان ، وهى ما تخصص لها دراسة مستقلة فى الفقرات التالية •

ثالثا — الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان :

بدأ الاهتمام الدولى بحقوق الانسان — كما أشرنا من قبل فى ميثاق الأمم المتحدة ، وأعطت الجمعية العامة للأمم المتحده دورا هاما منذ عام ١٩٤٨ عندما أصدرت توصية باحترام حقوق الانسان وعددتها عام ١٩٤٨ ، ولكن الرأى الراجح أن هذه التوصية غير ملزمة ، أو على الأقل لا تقرر حقوقا مباشرة للأفراد فى المجتمع الدولى ، وانما توجه الى دولهم ، لكى تكون بمثابة توجيه للمشرع ليدخلها فى قوانينه •

وجاءت الاتفاقية الأوربية لتخطو بالمسألة خطوة واسعة اذ استطاعت — قبل غيرها — أن تدخل حماية حقوق الانسان فى دائرة التنفيذ ، وأنشأت تنظيما وهيئات أسندت اليها اختصاصات فى هذا الشأن • ولقد بدأت الاتفاقية بوضع تعداد لهذه الحقوق وهو مستمد فى جملته من الاعلان العالمى لحقوق الانسان وان أعطى اهتماما أكثر للحقوق المدنية والسياسية فى البداية وان وضع ملحق للاتفاقية تضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية •

مضمون حقوق الانسان فى الاتفاقية (١) :

وأهم الحقوق التى ذكرتها الاتفاقية على ذلك هى الحق فى الحياة، وعدم الاستبعاد أو التعذيب ، وعدم الخضوع للعمل الاجبارى ، والحق فى الحرية وفى الأمان ، والحق فى اللجوء الى القضاء العادى ، وعدم رجعية القوانين ، وحق احترام الحياة العائلية والخاصة ، والمسكن والمواصلات • وحرية التفكير والرأى والعقيدة • وحرية الاجتماعات وحق تكوين الجمعيات • والحق فى الزواج وتكوين أسرة ، والحق فى المساواة أمام القانون ، وعدم التمييز بسبب الجنس أو العنصر أو اللون أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية ، أو غيرها من الآراء ، أو الأصل القومى أو الاجتماعى أو الانتماء الى أقلية قومية أو الثروة أو الميلاد أو غير ذلك من المصطلح عليه فى اطار نظرية الحقوق والحريات الفردية •

حماية حقوق الانسان فى الاتفاقية :

(١) اللجنة الأوربية لحماية حقوق الانسان :

أما عن طريق حماية هذه الحقوق ، فقد أنشأت الاتفاقية له لجنة Commission ومحكمة Court أوكلت اليهما اختصاصات محددة للتأكد من احترام هذه الحقوق وبحث ما اذا كان قد حدث أى انتهاك لها • وتتكون اللجنة من ممثلين بعدد الدول الأعضاء فى الاتفاقية • ومهمة هذه اللجنة هى تلقى الشكاوى من الأفراد أو من الدول عن حالات مخالفة الاتفاقية • ويلزم فى الحالة الأولى أن تكون الدولة المشكو فيها قد اعترفت باختصاص اللجنة ، وتعمل اللجنة على التوفيق بين الدول المتنازعة • فان عجزت تضع تقريرا ترفعه الى لجنة الوزراء بمجلس أوربا — وتقرر لجنة الوزراء

---

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان — القاهرة ١٩٦٧ ، ص ٧٠ ، ومؤلف التنظيم الدولى ص ٤٨٢ •

بأغلبية الثلثين ما اذا كانت الاتفاقية قد خولفت والاجراءات التى تتخذ ازاء المخالف •

(٢) المحكمة الأوربية لحقوق الانسان :

أما المحكمة الأوربية فهى تتكون من قاض من كل دولة من الدول الأعضاء تنتخبه الجمعية الاستشارية لمجلس أوربا من قائمة بأسماء مرشحى الدول تضعها لجنة الوزراء • ويجوز للدول الأعضاء ، وللجنة الأوربية لحقوق الانسان رفع الشكاوى الى المحكمة بشأن مخالفة الاتفاقية ، بشرط أن تكون الدول المعنية بالشكوى قد قبلت أن يكون قضاء المحكمة ملزما لها •

وهكذا — فعلى خلاف لجنة حقوق الانسان ، لا يتمتع الأفراد بأهلية التقاضى أمام المحكمة ، وانما يقتصر هذا الحق على الدول التى تكون قد قبلت الاختصاص الالزامى للمحكمة ، وعلى لجنة حقوق الانسان ، واذا حكمت المحكمة بتعارض القرار الذى اتخذته احدى محاكم الدولة أو سلطاتها مع التزامات الدولة بمقتضى الاتفاقية ، وأن القانون الداخلى لهذه الدولة لا يسمح بمحو آثار هذا القرار بطريقة كاملة ، فانها تقرر التعويض العادل •

رابعا — الجماعة الأوربية للفحم والصلب ECSC (٢) :

— بدأ التفكير فى تقوية الوحدة الاقتصادية بين الدول الأوربية بالدعوة التى وجهها روبين شومان وزير خارجية فرنسا فى ٩ مايو عام ١٩٥٠ الى الحكومة الألمانية ، بأن تتفق معا على أن تضع انتاجها من الفحم والصلب تحت أمر هيئة عليا مشتركة يسمح للدول الأوربية الأخرى بالانضمام اليها • ولقيت هذه الدعوة

---

(١) يراجع فى التفاصيل مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان عن الاتفاقية الأوربية ص ١٦٠ •

(٢) European coal and Steel community

استجابة من الحكومة الألمانية ومن أربع دول أخرى هى ايطاليا ، وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج (١) وبالفعل اجتمع مندوبون عن هذه الدول الست فى باريس ، ووقعوا معاهدة فى ١٨ أبريل سنة ١٩٥١ وتم التصديق عليها ، ودخلت دور التنفيذ فى ٢٥ يوليو عام ١٩٥٢ وأنشأت هذه المعاهدة جماعة الفحم والصلب الأوربية European coal and Steel community • والهدف الرئيسى لهذه الجماعة هو أن تنشىء بينها سوقا مشتركة لهاتين المادتين تتداول فيها بين الدول الموقعة على الاتفاق بحرية تامة (٢) • وبفضل هذه السوق المشتركة ، تعمل الجماعة على التنمية الاقتصادية وتحقيق الصالح الاقتصادى المشترك لهذه الدول ومنع الأزمات والبطالة فيها وضمان المنافسة المشروعة بين مشروعات الأعضاء •

---

(١) رفضت بريطانيا الانضمام الى هذه الاتفاقية ، وذلك لأكثر من سبب يأتى فى مقدمتها عدم رغبتها فى قيام سلطة فوق الدول Super - nationale تحد من ارادتها فى المستقبل ، وتفضيلها لروابطها فى اطار الكمنولث البريطانى • وكذلك لم تشترك سويسرا والنمسا والسويد لموقف الحياد الذى تتمسك به ، بالاضافة الى عدم قبول الدول ذات الأنظمة الاشتراكية انطلاقا من مفهوم انها لا تحترم الحريات الفردية • ويبدو أن الدول المشتركة كانت ترى أن تحقيق التكامل الاقتصادى بينها أمر سهل ، لوجود التقارب والترابط الذى يسمح بقيام هذا التكامل ، وهناك سبب سياسى هو أن التكامل الأوربى المقصود من المنظمات يمكن تحقيقه بصورة أسمى بين دول تقوم أنظمتها على أسس ديمقراطية وتتجه سياستها العامة فى نفس الاتجاه • فهذا التوافق السياسى فى الأسس والاتجاهات ، قاعدة أساسية لنجاح التنظيم الدولى • (راجع فى هذا المعنى الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، ص ٧٦) •

(٢) لعل توجيه الدعوة من فرنسا الى المانيا بالذات يجد تفسيره فى العداوة التى استمرت بينهما زمنا طويلا ، وكانت تنتج منها عادة الحروب الثقيلة فى المجتمع الدولى • وقد رأى شومان وزير الخارجية الفرنسى ان المادتين الرئيسيتين فى صناعة الحرب هما الفحم والصلب وعندما يوضع انتاجها تحت الرقابة المشتركة ، فان فى ذلك ما يكفل استخدامهما فى الاغراض السلمية ، فضلا عما يحققه الترابط الاقتصادى بينهما من تقدم •

خامسا ــ السوق الأوربية المشتركة EEC (١) :

وقد نجحت جماعة الفحم والصلب فى زيادة التبادل التجارى بين الدول الأعضاء فى نطاق الفحم والصلب ، كما أحدثت ثورة فى وسائل النقل ، مما وفر على تلك الدول ملايين الدولارات فى الفحم وفى أجور النقل ، فارتفعت الأجور ، ومستوى المعيشة • مما دعا الدول الأوربية الست الى توسيع نطاق التجربة • وقد اجتمعت لجنة من خبراء الدول الست وبحثت أفضل الطرق لتحقيق هذا الهدف واستقر رأيها على انشاء سوق أوربية مشتركة ، وانشاء جماعة أوربية للنشاط الذرى • ودعيت الدول الى عقد اتفاقية بهذا الخصوص •

واجتمعت الدول الست فى بروكسل فى ٢٥ يوليو ١٩٥٦ وانتهت من مهمتها فى ٢٥ مارس ١٩٥٧ حيث تم التوقيع على مجموعة اتفاقيات بهذا الشأن دخلت دور التنفيذ فى أول يناير ١٩٥٨ • وقد اتسعت عضوية السوق الأوربية بانضمام بريطانيا وأيرلندا الجنوبية والدانمرك والنرويج الى السوق على أن يسرى هذا الانضمام ــ اعتبارا من أول يناير ١٩٧٣ (٢) •

وهدف انشاء السوق الأوربية المشتركة هو تدعيم اقتصاديات هذه الدول ، ورفع مستوى المعيشة لشعوبها ، وتوثيق صلاتها •

الجماعة الأوربية للنشاط الذرى Euratom (٣) :

أما الجماعة الأوربية للنشاط الذرى ، فالقصد منها هو تحسين الظروف المناسبة لاستخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية ،

يراجع الشافعى بشير ، المرجع السابق ، ص ٧٣ .

(١) European Economi, & Community

(٢) تم ذلك بمقتضى اتفاقية وقعت فى ٢٢ يناير عام ١٩٧٢ .

(٣) European Atomic Energy Community

وتطوير الصناعات الذرية : لرفع مستوى معيشة هذه الدول ، وتحسين تعاملها مع الدول الأخرى •

أسلوب تحقيق أهداف المجتمعات الأوربية :

وقد وضعت اتفاقات الجماعات الثلاث تدابير متشابهة لتحقيق هذه الأغراض تكفل فى جملتها تنظيم النشاط الاقتصادى للدول الأعضاء كما لو كانت أقاليمها تعتبر دولة واحدة • فهى تقرر الغاء الحواجز الجمركية بينها ، وتوحيد العملة ، والسماح بحرية انتقال رأس المال ، والقوى العاملة والبضائع ، وتنسيق الانتاج فى الدول الأعضاء ، وحسن استغلالها عن طريق تعاونها معا فى هذا الاستغلال • وبعد أن استقلت الدول المستعمرة ، تم عقد عدة اتفاقيات بين السوق وأكثر من ١٨ دولة افريقية (١) • وقد وضعت خطة لتنفيذ أهداف السوق المشتركة فى خلال ١٢ عاما ، بحيث تصل الى جعل السوق الأوربى سوقا موحدا فى عام ١٩٩٢ •

هيئات ممارسة السلطة فى الجماعات الأوربية الثلاث :

عنيت الاتفاقات المنشئة للجماعات الأوربية بخلق أجهزة قوية ذات سلطات فعلية لتمكنها من تحقيق الأهداف الواسعة التى ابتغتها الدول من هذه الجماعات • وفى الحقيقة لا يسع الباحث الا أن يندهش من فاعلية هذه الأجهزة ، ويقرر مع المقررين بأن هده الجماعات هى الطريق الى تكوين أوربا القوية المتحدة • وقد عنيت كل اتفاقية بتفصيل أجهزتها استقلالا عن الأخرى ، ومع ذلك فلقد مرت الجماعات الثلاث بتجارب جديدة لتوحيد هذه الأجهزة بدأت عام ١٩٥٧ بتوحيد جهاز الرقابة السياسية والقضائية بين الجماعات الثلاث ، لتنتهى عام ١٩٦٥ بتوحيد هذه الأجهزة — وذلك حتى يتم اقرار معاهدة بانشاء

---

(١) دكتور حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٠٦ ، الشافعى بشير ، المنظمات الدولية ، ص .. ، عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٠ .

جماعة أوربية واحدة ــ ودخل هذا التعديل فى دور العمل ابتداء من أول يوليو عام ١٩٦٧ ٠

وقوام هذا التنظيم قبل توحيد الهيئات أنه توجد سلطة عليا أو لجنة تتولى المسئوليات التنفيذية فى كل جماعة ، وتملك اصدار قرارات ملزمة فى الموضوعات المحددة بالاتفاقية ، كما تملك اصدار آراء استشارية لا تكون ملزمة ٠ وبالنسبة للقرارات الأولى ، فان لها حق التنفيذ المباشر ، وتعين كل دولة وزيرا فيها مهمته تلقى أوامر اللجنة وتنفيذها ٠ ويشارك هذه الهيئة أو اللجنة مسئولياتها مجلس وزراء ، تمثل كل دولة فيه بمندوب ، وله اختصاصات أوسع قليلا فى منظمتى السوق واليوراتوم أكثر منه فى جماعة الحديد والصلب ، ثم يوجد برلمان له مسئوليات استشارية ورقابية ، وأخيرا محكمة تملك الفصل فيما يثار من منازعات حول تنفيذ أحكام الاتفاقيات ، وله سلطة الغاء قرارات السلطات الاتحادية ، والتعويض عنها ٠

توحيد البرلمانات والمحاكم فى المجتمعات الثلاث :

وفى عام ١٩٥٧ رؤى توحيد البرلمانات ، فأصبحت برلمانا واحدا بدلا من ثلاث ، على أن يتولى اختصاصات كل برلمان حسبما جاء بميثاق كل جماعة ، كما أن انتخاب أعضاء البرلمان صار من اختصاص شعوب الجماعات الثلاث ، بعد أن كان يختار من برلمانات الجماعات ٠ وكذلك تم توحيد المحاكم لتصبح محكمة واحدة ٠

توحيد السلطة العليا فى المجتمعات الثلاث :

وابتداء من يوليو عام ١٩٦٧ ، حلت محل السلطة العليا فى منظمة الحديد والصلب ، واللجنة فى منظمتى السوق واليوراتوم لجنة واحدة هى « لجنة الجماعات الأوربية

La Commissions des Communautés Europeenses

وقد انتقلت اليها السلطات والاختصاصات التى كانت تختص بها

الهيئات التنفيذية الثلاث بنفس الشروط المنصوص عليها في المعاهدات المنشئة للجماعة الأوربية للفحم ، والجماعة الاقتصادية الأوربية ، والجماعة الأوربية للنشاط الذرى » وكذلك أنشىء مجلس وزراء واحد للجماعات الأوربيـة الثـلاث

Un Conseil des Communautes Europeenes

حل محل مجالس الوزراء الثلاثة ، وبنفس اختصاصات كل مجلس في المعاهدة الخاصة بكل جماعة • وقد نصت معاهدة الادماج على تشكيل لجنة من ممثلين دائمين للدول الأعضاء مهمتها تحضير أعمال المجلس وتنفيذ ما يوكل اليها فيه •

هذا وتتخذ القرارات في معظم اختصاصات هذه الهيئات بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة ، وقلة من القرارات التي تتخذ بالاجماع وتقبل التنفيذ المباشر ، ولا يجوز وقفها الا بقرار من المحكمة الأوربية •

والى جوار هذه الهيئات الرئيسية توجد مجموعة من الهيئات الاستشارية ، تلتزم اللجنة العليا بأن تلجأ اليها في الحالات المنصوص عليها في الميثاق • ومن أهم هذه الهيئات الهيئة الاستشارية لجماعة الفحم والصلب ، والبنك الأوربي للاستثمار ، ومركز الأبحاث والوكالة والمشروعات المشتركة المنصوص عليها في معاهدة اليوراتوم (١) •

سادسا — حلف شمال الأطلنطى NATO (٢) :

من أهم المجالات التي لوحظ فيها نمو تيار الوحدة الأوربية هو المجال العسكرى • والدافع الى مد هذا التحالف الجديد ، هو التطورات التي جدت في الحياة السياسية الدولية • ذلك أن الاختلاف

---

(١) راجع التفاصيل : كوليـارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٤٠ ، ريتر ، المرجع السابق ، ص ٥٧٠ ، وأيضا :
Pinto, Les organisations Européenes, paris 1965, p. 90.

(٢) North Atlantic Treaty organisation

الايدلوجى بين حلفاء الأمس — الغرب والروس — بدأ يظهر بشدة وخاصة بعد أن ظهرت اتجاهات التوسع الروسية بالسيطرة على تشيكوسلوفاكيا وبعقد مجموعة المعاهدات الثنائية مع دول أوربا الشرقية (١) • ولقد أدى ذلك الى تغيير الاستراتيجية العسكرية للدول الغربية تماما • فبعد أن كانت تعتمد على التحالف ضد ألمانيا، رأينا من قبل كيف دخلت هذه الدول فى اطار التعاون الغربى العسكرى فى الحلف الغربى • ومع ذلك فلقد رؤى مد الخط العسكرى للتعاون الغربى بقصد محاصرة روسيا ومنعها من النفاذ الى منطقة المحيط الأطلنى • وقد رأت الدول الغربية أن تدخل تحت مظلة الحماية الذرية للولايات المتحدة الأمريكية ، حيث كانت وحدها محتكرة لهذا السلاح الهام • ومن ثم بدأت المفاوضات فى واشنطن بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، وسفراء دول الاتحاد الغربى بريطانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج ، وسفير كندا • وانتهت هذه المفاوضات بوضع معاهدة مارس ١٩٤٩ حيث تم التوقيع عليها فى ٤ أبريل ، ودخلت دور التنفيذ فى ٢٤ أغسطس ١٩٤٩ (٢) •

---

(١) معاهدات بين الاتحاد السوفيتى وكل من تشيكوسلوفاكيا ، ديسمبر ١٩٤٣ ، وبولونيا أبريل ١٩٤٥ ، والمجر فبراير ١٩٤٨ ، وبلغاريا مارس ١٩٤٨ ، ومعاهدات اخرى بين دول الكتلة الشرقية بعضها البعض. يراجع فى التفاصيل ، حافظ غانم ، المرجع السابق ص ٣١٩ •

(٢) وقعت على هذه المعاهدة دول الحلف الغربى والولايات المتحدة وكندا والبرتغال والنرويج . وانضمت الى المعاهدة بعد ذلك اليونان وتركيا فى اكتوبر ١٩٥١ ، وألمانيا الغربية فى ٢٤ أكتوبر عام ١٩٥٤ ، ولا يفوتنا ان نذكر أن الدول الغربية بدأت تشعر — وخاصة بعد مشكلة كوريا — أن نظام التصويت فى مجلس الأمن قد يشل هذا المجلس تماما عند اتخاذ تدابير الأمن الجماعى ، وأن الجمعية العامة لا تتمتع بسلطات فعلية فى مجال قمع العدوان . ومن ثم فلقد فكر فى أن يعتبر حلف الأطلنطى سلاحا فى يد الأمم المتحدة تلجأ اليه عندما تريد أن تستعمل تدابير القمع .

أغراض الحـلف :

يستهدف هذا الحلف بصفة أساسية تعاون الدول الأعضاء على صد الهجوم المسلح الذى قد يقع على احداها • ولهذا جعلت المـادة الثـالة من الميثاق على عاتق الدول الأعضـاء أن تعمل على تقـوية قدرتها العسكرية لمواجهة أى هجوم مسلح • ويقع على عاتق أجهزة الحلف تكوين القوات المسلحة الضرورية للدفاع وضـمان حيويتهـا وفاعليتها ، وكيفية استخدامها • وهو يكفل تنسيقا بين القوات الخاصة للدول الأعضاء به ، والقوات الخاصة للحلف ، وطريقة استخدام كل منها والقيادات التى تخضع لها • كما أن الحلف يسـتخدم القواعد الموجودة لدى كل دولة ، من دوله ، وينشىء قواعد خاصة به حسبما تقتضى الظروف الاستراتيجية •

على أن الدول الأعضـاء قد عنيت أيضـا بتنميـة المقـدرة الاقتصـادية والاجتماعية لهـا ، وتوحيد الخطط السـياسية ؛ وذلك حتى تصلح سـندا موحدا للمواجهة مع المعسكر الشرقى وتلك هى الفكرة الأساسية التى ارتبط بهـا هـذا الحلف • ويعتبر الحلف جهازا لحل المنازعات بين الأعضاء بالطرق السلمية ، كما أن به لجـانا للتعاون الفنى والعلمى والثقافى والاقتصادى •

أجهزة الحـلف :

١ ــ المجلس :

ــ اقتصرت معاهدة حلف شمال الأطلنطى على تنظيم هيئة واحدة له هى المجلس Council ، وقد نظـم على أساس أنه مؤتمـر دولى ينعقد سنويا كل عام لتناقش فيـه مختلف المسائل التى عهـد الأطراف بها الى الحلف • واعطى للمجلس الحـق فى أن ينشىء من الهيئات المساعدة ما يراه لازما•ومع ذلك فلقد أدخلت بعض التعديلات على نظام هذا المجلس فى ٢٠ فبراير ١٩٥٢ بما جعله هيئة دائمـة

تمثل فيها الحكومات من وزراء الخارجية أو الوزراء الآخرين حسب طبيعة المسألة المدرجة بجدول الأعمال • ويمكن أن يجتمع المجلس على مستوى رؤساء الحكومات • ويجتمع المجلس مرتين كل عام ، ولضمان الدائمية على مدار السنة تعين الدول ممثلين دائمين لها بالعاصمة حيث يجتمعون مرة أو أكثر كل أسبوع •

٢ ـ اللجان المدنية :

رغم أن الميثاق لم يتحدث الا عن المجلس الا أن الأخير استخدم الحق المقرر له فى المادة ٩٥ من الميثاق وأنشأ العديد من اللجان بعضها ذو اختصاص فنى ضيق ، والبعض الآخر له اختصاص واسع : مثل لجنة المستشارين السياسيين ، لجنة المستشارين الاقتصاديين ، لجنة الدفاع المدنى • الخ •

ويشرف على الأنشطة المدنية للحلف ادارة مدنية برئاسة سكرتير عام ومعاونة عدد من الموظفين • •

٣ ـ اللجان العسكرية :

على أن أهم هيئات الحلف هى الهيئات العسكرية وهى : لجنة عسكرية ، وتتكون من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء • وتختص ببحث واتخاذ التوصيات فى المسائل العسكرية واحالتها للمجلس ، وجماعة عسكرية دائمة تكون من رؤساء أركان حرب فرنسا، وبريطانيا ، والولايات المتحدة الأمريكية وتعتبر بمثابة الهيئة التنفيذية للحلف وتقسم منطقة الاطلنطى الى مناطق عسكرية متعددة لكل منها قائد وتشرف عليها جميعا اللجنة العسكرية • واللجنة الدائمة ، وتتلقى القيادات الأوامر من الأخيرة ، وتتصل مباشرة برؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء •

انسحاب فرنسا من الحلف :

ارتبطت نشأة حلف الأطلنطى بمجموعة من الظروف جوهرها أن أوربا أخذت تتزحزح عن مكان الصدارة فى قيادة الشئون الدولية ، لتحل محلها الولايات المتحدة الأمريكية ، ووصل الأمر بدول أوربا الى أن تدخل فى مظلة الحماية الذرية الأمريكية وأن توضع فى العديد من أقاليمها القوات والمنشآت المملوكة للولايات المتحدة الأمريكية ، تحت اسم حلف الأطلنطى • ومنذ أن تولى الجنرال ديجول مهام السلطة فى فرنسا عام ١٩٥٨ ، وهو يعمل على تغيير هذا الوضع ، وعلى خلق أوربا القوية من جديد • لذلك فقد دأب على التباحث مع الولايات المتحدة الأمريكية حول اعطاء فرنسا مركزا ممتازا فى الحلف — وعلى الخصوص — حول حصولها على المزيد من أسرار صناعة الذرة • ولكن الولايات المتحدة لم تستجب له ، وقد اقترح عدة تعديلات لتغيير بنيان الحلف • ولكنها رفضت • فما كان من الحكومة الفرنسية — تحت زعامته — الا أن أعلنت انسحابها من المنظمة العسكرية للحلف بموجب مذكرة موجهة منها الى الحلفاء الآخرين فى ١٠ مارس ١٩٦٦ • وقد اعتبر هذا الانسحاب خرقا لاتفاقية شمال الأطلنطى • التى حددت مدتها بعشرين سنة كما رتبت طريقة تعديل الميثاق بأسس خاصة نظمت فى الاتفاقية ، ومن ثم فقد احتجت الولايات المتحدة على هذا التصرف ، وعلى الغاء فرنسا من جانب واحد للاتفاقيات الثنائية التى عقدت بينها وكل من كندا والولايات المتحدة بخصوص تمكين القوات التابعة لهاتين الدولتين من المرابطة فى فرنسا ، ولكن فرنسا اعتبرت تصرفها مسوغا على أساس التغير الجوهرى فى الظروف • فلقد ذكر الرئيس ديجول عبارات يستفاد منها ذلك • ومع ذلك فلقد بدأت الدول تنصاع لقرار فرنسا ، وجعل مقر القيادة له فى بروكسل بدلا من باريس (١) •

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، رسالتنا ، شرط بقاء الشىء على حاله ، المرجع السابق ص ٥٠٢ وما بعدها .

ويمر الحلف بأزمة حادة الآن ، بعد تلك التغيرات التى حدثت فى أوربا الشرقية وأنهت سيطرة الأحزاب الشيوعية على الحكم فيها ، فلم يعد الأساس الذى قام عليه موجود الآن ، مما يفرض على الدول أن تعيد النظر فى ضرورة استمراره .

وللحلف أمانة عامة برئاسة أمين عام ذى اختصاصات واسعة ، وهو يرأس اجتماعات المجلس اذا اجتمع على مستوى الوزراء ، وان جرى العمل على اسناد الرئاسة الشرفية لأحد الوزراء .

سابعا ـ المنظمة الاوربية للتجارة الحرة (١) :

١ ـ قيام المنظمة وأهدافها :

دعت بريطانيا الى قيام هذه المنظمة لتخفيف القيود التجارية بين الدول الأوربية التى رفضت الانضمام الى السوق الأوربية المشتركة وذلك قبل أن تقبل بريطانيا الانضمام الى السوق بعد ذلك بمدة سنوات ، وقد أنشئت هذه المنظمة عام ١٩٦٠ ، واتخذت مقرا لها جنيف ، وانضم الى عضويتها كل من النمسا والدانمرك والنرويج والبرتغال والسويد وسويسرا وبريطانيا .

ويقتصر هدف هذه المنظمة على التخفيف التدريجى للقيود الجمركية على تبادل السلع بين الدول الأعضاء ، حتى يصل الى الغاء هذه القيود نهائيا عام ١٩٧٠ (٢) .

٢ ـ أجهزة المنظمة :

تتميز أجهزة هذه المنظمة ببساطتها ، فهى تتكون من مجلس ، ثم لجان الفحص ، فالأمانة .

---

(١) The European Free Trade Area.

(٢) يراجع فى التفاصيل كوليارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤١ .

وتمثل كل الدول الأعضاء فى المجلس ، ولها جميعا نفس الحقوق فيــه • ويقــوم المجلس بالاشراف على تنفيذ الاتفاقية ، والبحث فى أية وسائل أخرى من شأنها قيام علاقات أوثق بين الدول الأعضاء•

أما لجـــان الفحص فهى تساعد المجلس ببحث وفحص شتى الموضوعات التى تعرض عليــه ، وأهم هــذه اللجان لجنة التنميــة الاقتصادية واللجنــة الجمركية ، لجنــة الخبراء التجاريين ولجنــة الميزانيــة •

وأخيرا فهناك السكرتارية وهى مقسمة الى عدة ادارات سياسية واقتصادية ، واستعلامات وصحافة •• الخ •

مستقبل المنظمــة :

يبدو أن النجاح لم يحالف هذه المنظمة فى أداء رسالتها مما أدى بمعظم دولهــا — وفى مقدمتها بريطانيا — الى الالتحــاق بالســوق الأوربيــة المشــتركة ، وهى المنظمــة التى قامت هــذه المنظمــة كبديل عنهــا •

منظمات أوربا الشرقيــة :

على أننــا لا نستطيع أن نترك التنظيم الأوربى قبل أن نلقى نظــرة على الجانب الآخــر من أوربا ، أعنى الشرق • وقــد قلنــا ان التنظيم الاقليمى الأوربى الذى وجــد فى الغرب — وخاصــة فى جانبه العسكرى — قد قصــد به تطويق روسيا (١) ولم تقف روسيا

---

(١) لم تكتف الدول الغربية باقامة حلف الأطلنطى فقط لتحقيق هــذا الهدف ، بل اتجهت الى المناطق الأخرى التى يحتمل أن ينفــذ الاتحــاد السوفيتى اليها ، وعقدت محالفات مع دول تلك المناطق فهناك حلف مانيلا فى جنوب شرق آسيا ، وهو عبارة عن معاهدة دفاع مشترك ابرمت بتاريخ ٢ ســبتمبر عام ١٩٥٤ بين كل من استراليا وفرنســا ، ونيــوزلنــدا ، وباكستان والفلبين ، وتايلاند ، والمملكة المتحــدة ، والولايات المتحــدة

موقفا سلبيا ازاء هـذه المحاولات ، بل اجتهـدت هي الأخـرى في تكوين حلف دفاعي بين دول الكتلة الشرقية . فضلا عن عقـد العديد من معاهدات الدفاع المشترك الثنائية بينها وبين مجموعة من الدول الأخرى ، وأقامت أيضا منظمة للتعاون الاقتصادي والتنمية من الدول الشيوعيـة .

(أ) حلف وارســو :

وهكذا قام حلف وارســو في ١٤ مايو عام ١٩٥٥ ، ضـــم الى عضويته كلا من ألبانيا وبلغاريا والمجر وألمـانيا الشرقية ، وبولنده ورومانيا ، والاتحاد السوفيتي وتشيكوسلوفاكيا .

وقد أشارت ديباجة هـذا الحلف ، الى أن قيامه بمثابة رد فعـل للتحالف الغربي المتمثل في الاتحاد الغربي ، وحلف شمال الأطلنطي . وذلك باعتبار أن هذين الحلفين قـد ضما اليهما ألمـانيا الغـربية ،

= الأمريكية . وقد نصت المعـاهدة على مبدأ الدفاع المتبـادل بحيث تعتبر الدول الاعضـاء العدوان الذي يقـع على أي منها عدوانا على الجميـع ، والى جانب ذلك التزم الاعضاء بفض منازعاتهم بالطرق السلمية وبزيادة قدرتهم الفردية والمشتركة لمواجهة اى هجوم مسـلح . وهناك كذلك الحلف المركزى (السـانتو) . ولقد أبرمت معاهدته بين كل من العراق وتركيا ، وانضمت اليه بعد ذلك ايران وباكستان والمملكة المتحدة . ولقد فتح باب الانضمام اليه من قبل دول الجامعة العربية ومنطقة الشرق الأوسط ، وكان الهدف الرئيسي منه مواجهـــة التسرب الشيوعي في تلك المنطقة ، ولقـد تحمست الولايات المتحدة في الدعوة اليه ، وان لم تدخل رســميا فيـه ، وهى الآن تشارك في لجانه المختلفة . وقد حاولت الدول الغربية ضم مصر اليه ، ولكنها رفضت بشدة ، مما ابعد الدول العربيـــة عن دائرته ، كذلك خرجت العراق منه عام ١٩٥٨ بعد قيام الثورة فيها ، ولذلك فقد كان اسمه حلف بغداد ، واستبدل بالحلف المركزى ، ونقلت عاصمته الى انقـــره . والغرض من هذا الحلف كذلك وفقا لنصوصه ، هو تنظيم الدفاع المتبادل بين دوله ، واعتبار العدوان على اى منها عدوانا على الاخرى .

وكل هذه الأحلاف فقدت اهميتها بعد التغييرات التى حدثت في روسيا وأوربا الشرقية وابعاد الاحزاب الشيوعية عن الاستئثار بالسلطة فيها .

حين يعـاد تسليحها الآن مما يزيد من احتمال نشوب حـرب جديدة ويخلق تهديدا للامن للدول المحبة للسلام ٠

وقد فتح باب الانضمام الى هذه المعاهدة لكل الدول الأوربيـة الأخرى ، بشرط الموافقة الجماعية على قبولها ، من الدول الأعضاء ٠

ومن أهم النصوص التى احتواها ميثـاق منظمة حلف وارسو ، ذلك النص الذى يقـرر أن المعاهدة لن يكون لهـا محل اذا ما اقيم نظام للامن الجماعى الأوربى ٠

أهـداف الحلف :

وقد قام حلف وارسـو على مبدأ تنظيم الدفاع المتبـادل عن الدول الأعضـاء ، وأورد مناهج التنظيـم الدولى للامم المتحـدة ، التسوية السلميـة للمنازعات ، وخفض التسلح ، والأمن الجماعى ٠ ولم يهمل المنهج الوظيفى ، اذ نصت الاتفاقية على أن الأعضاء ينمون علاقاتهم الاقتصادية والثقافية العـامة ، ونص الميثـاق كذلك على احترام المبادىء التى نص عليها الميثاق ، وأهمها الاحترام المتبـادل للسيادة ، وعدم التدخل ٠

وأهم تعهد عنيت نصوص الميثاق على تفصيله هو الأمن الجماعى فالأعضاء ملزمون باتخاذ كافـة ما يلزم لتقـوية قدرتهم الدفاعية ، وضمان سلامتهم الاقليمية ، والدفاع عنهم ضـد أى هجوم محتمل ٠ وفى حالة حـدوث عـدوان على احـداها ، تقـدم الأخـرى لهـا المساعدة المباشرة ٠ وقـد توسعت روسيا فى مفهوم هـذا العدوان فجعلته لا يقتصر على العـدوان الخارجى بل سـحبته الى الحركات الثورية المسلحة التى توجد فى داخل احدى الدول الأعضاء ٠ ولقـد تدخلت قوات دول الحلف لمقاومة الثورة المضـادة للنظام الاشتراكى فى المجر عام ١٩٥٦ وتشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦٨ ٠

هيئـات الحلف :

أنشأت المعاهدة هيئة استشارية حكومية باسم اللجنةالاستشارية السياسية • وتتكون من ممثلين للدول الأعضاء على قـدم المساواة • وتجتمع هـذه اللجنة مرتين فى العـام • وتتشاور الدول من خلالهـا فى المسائل الاقتصـادية والسياسـية والعسكرية والثقافيـة الواردة بالمعاهدة ، وكذلك فى حل المسائل الدولية الهامة التى تتصل بمصالحهم المشتركة •

وقد خولت هـذه اللجنة انشاء ما يلزمها من الهيئات المساعدة • وقد أنشأت بالفعل لجنـة دائمـة مقـرها موسكو تنعقد فيما بين دورات انعقاد اللجنة الاستشارية • وتتداول فى المسائل السـياسية الدوليـة وتقدم توصياتها الى اللجنة الاستشارية • كما أنشأ الميثاق قيادة مشتركة للقـوات المسلحة للدول الأعضـاء ، وهى تتكون من ممثلين عسكريين ، ويتم توزيع القوات المسلحة على أقاليـم الدول المشتركة فى الحلف بالاتفاق بين هذه الدول •

وقد بدأ هذا الحلف يتهاوى بعد الضربات الى وجهها جورباتشوف الزعيم السوفيتى الذى أحدث خللا كبيرا فى الأنظمة الشيوعية أدى الى سقوطها فى معظم دول أوربا الشرقية ، ولا زال العـالم مشدوها مما حدث فى العـام المـاضى ١٩٨٩ والذى سـيؤثر على مجريات الأمور فى أوربا والعـالم •

(ب) مجلس التعاون الاقتصادى والتنمية :

١ ــ نشأة المنظمة :

تم تأسيس هذه المنظمة فى مؤتمر اقتصـادى عقـد فى موسكو عام ١٩٤٩ لمواجهة المنظمات الاقتصادية الأوربية • وقـد انضم الى عضوية هذه المنظمة ثمانية أعضاء هم : بلغـاريا ، تشيكوسلوفاكيا ، ألمـانيا الديمقراطية ، المجر ، ألبانيا ، بولنـدا ، رومانيا ، بالاضافة الى الاتحاد السوفيتى •

وقد تقبلت كل من الصين ، وفيتنام ، وكوريا الشعبية الديمقراطية كمراقبين (٢) . ونص على جواز دخول الدول الأوربية الأخرى عضوية المنظمة اذا ما قبلت المبادىء التى تقوم عليها .

٢ ــ أهداف المنظمة :

تستهدف المنظمة تحقيق التكامل الاقتصادى بين الدول الأعضاء على أساس التخصص فى الانتاج ، وتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء فى المجالات العلمية والفنية والتجارية ، فضلا عن تنسيق سياسات التجارة الخارجية للدول الأعضاء .

٣ ــ أجهزة المنظمة :

١ ــ المؤتمر : يضم المؤتمر ممثلين لكل الدول الأعضاء . ويجتمع فى مواعيد دورية بعواصم الدول الأعضاء اذ ليس له مقر ثابت . ويعتبر المجلس جهازا استشاريا للدول الأعضاء فى المجالات الاقتصادية . ولا تتخذ القرارات فيه الا بموافقة الدول المعنية .

ويقوم التمثيل فى المجلس على أساس المساواة بين كل الدول الأعضاء .

٢ــ اللجنة التنفيذية : وتتشكل من مندوبين عن الدول الأعضاء يقومون بعملهم بشكل دائم ويتناوبون الرئاسة بينهم . وتختص اللجنة بتنفيذ قرارات المؤتمر وتوصياته ، والتنسيق بين الخطط الاقتصادية للدول الأعضاء .

٣ ــ اللجان المتخصصة : وهى بمثابة هيئات استشارية تحضيرية تقوم بدراسة المسائل التى تحيلها اليها اللجنة التنفيذية ، وترفع تقاريرها للمؤتمر وللجنة .

٤ ــ الأمانة العامة : وللمنظمة أمانة عامة مقرها موسكو . وتتولى كافة المسائل الادارية والتنفيذية للمنظمة .

---

(١) Council for Mutual Economic aid

(٢) توقفت الصين عن الحضور عام ١٩٦٢ ، كما حضرت يوغوسلافيا بعض جلسات المنظمة .

الفصل الثاني

التنظيم الدولى الأمريكى

١ — الظاهرة الاتحادية فى القارة الأمريكية :

تعتبر القــارة الأمريكية مهــدا لتجــارب وحدوية عامة ، فلقد قامت بها أول دولة اتحادية هى الولايات المتحدة الأمريكية ، وتبعتها فى ذلك قيام كنــدا على أساس تجميع لعــدة ولايات ، وغيرهما . ويميل التيار الوحدوى الى التمدد فى العادة . ولذا رأينــاه ينتشر الى سائر أجزاء القارة الأمريكية . ولا شك أن أكثر من ظـرف هيأ لقيام تنظيم اقليمى أمريكى مبكر . فهــذه القــارة حديثة ، وبدأت دولها فى التكــوين فى تاريخ واحــد تقريبا ، كما أن الآمال المشتركة فى التخلص من الاستعمار جمعت بين شــعوبها ؛ فضــلا عن الموقــع الجغــرافى المنعزل عن العــالم القــديم الذى ســيطر على هــذه القارة الجديدة فترة من الزمن . لذلك فلقد رأينا الولايات المتحدة تميل الى التقوقع داخل قارتها ، وجعلها منطقة نفوذ لهــا ، وابعــادها عن التيارات الاستعمارية الأخرى . فدور الولايات المتحدة الأمريكية فى تكوين الوحدة الأمريكية يتأتى فى مقدمة العوامل التى كونت هذه الوحــدة (١) .

٢ — دور بولفار فى نشر الدعوة الى اتحاد أمريكا :

على أن هناك عوامل أخرى كان لها تأثير واضح فى هذا المجال ، فلقد وقف سيمون بوليفار على رأس حكومة كولمبيا العظمى ينــادى بانشاء اتحاد تعــاهدى لشعوب العــالم الجديد ، ولذلك فلقد أبرم مجموعة من المعاهدات الثنائية مع الدول المجاورة له . وقاد حركة

---

(١) اعلن الرئيس الأمريكى مونــرو فى ديسمبر عام ١٨٢٣ مبــدأه المشهور . والذى طبقته الولايات المتحدة لفترة طويلة ، ويقضى ببــذل هذه الدولة جهدها لتكون القارة الأمريكية بعيدة عن اى تدخل اجنبى .

لعقد مؤتمر يناقش أفكاره ، وبالفعل تم له ما أراد ، وعقد المؤتمر فى بنـاما وضم ممثلين لبوليفيا وبيرو والمكسيك وكولمبيا العظمى ، وأمريكا الوسطى . أبرمت معاهدة فى ١٩ يونيو عام ١٨٢٦ قررت مبدأ الضمان المتبادل لأقاليم الدول ، وتكوين جيش موحد بينهـا ، وجمعية عامة لهـا سلطات واسعة . ولكن هـذه المحاولة لم تمض فى طريقهـا المرسوم وحاربتها كل من انجلترا والولايات المتحـدة الأمريكية (١) .

٣ ـ الدور الوحـدوى لبيرو :

وبدأت بيرو تقـود مرحلة جـديدة من مراحل العمل الوحدوى داخل القارة ، واجتمع بها مؤتمران الأول فى عام ١٨٤٨ مثلت فيـه مختلف دول القارة وانتهى بعقد معاهـدة أنشأت نظاما تعاهديا بين مختلف دول القـارة ، والثانى عام ١٨٦٤ وانعقد فى ليما ونشأ عنـه ميثـاق تعـاون ، يتضمن تدابـير للامن المشترك والحـل السلمى للمنازعات . ولكن نصوص الاتفاقين ظلت بلا حركة ، ولم تحقق أية نتـائج عمليـة .

٤ ـ من المكتب التجارى الى الاتحاد الأمريكى :

بدأت القـارة الأمريكية تتخذ الخطوات العملية لبنـاء الوحدة الأمريكية ، بعـد أن تدخلت الولايات المتحدة ، وبذلت جهدا كبيرا فى تجميع الدول الأمريكية فى مؤتمر عام عقد بواشنطن عام ١٨٩٠ ، ومثلت فيـه مختلف الجمهوريات الأمريكيـة ونتج عنـه ما يعـرف « بالمكتب التجارى Le Bureau Commercial .

ومهمة هذا المكتب تجميع ونشر المعلومات الخاصـة بالانتـاج والتجارة والقوانين واللوائح الجمركيـة فى مختلف بـلاد القـارة

(١) يراجع فى التفاصيل ، الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية المرجـع السابق .

الأمريكية • ورغم ضآلة هذا الهدف كمنشد للوحـدة الا أن الأمريكيين يعتبرون يـوم ١٤ أبريل ١٩٨٠ اليـوم الذى أنشىء فيـه — يوم أمريكا — يحتفلون به ، اذ كان البداية التى تلتهـا حلقـات مستمرة حتى تحققت الوحـدة • ذلك أن هـذا المكتب عقـد ثلاثة مؤتمـرات سنوية تقـدم فى كل منها خطوة نحو الوحـدة • ولكن المؤتمر الرابع كان هاما ، اذ تغير فيـه اسم المكتب التجارى الى الاتحاد الأمريكى L'union Panaméricaine وأخـذ الى جانب الصـفة التجاريه صفات أخرى ثقافية واجتماعية واقتصادية •

وتمكنت دول أمريكا اللاتينيـة فى المؤتمر الخامس الذى عقـد عام ١٩٢٣ من ابرام معاهدة جوندرا ، وتم بمقتضاها تنظيم وسـائل منع الحروب بين الدول الأمريكية ، كما عدلت طريقـة تمثيـل الدول فى المؤتمر •

وكان المؤتمـر السادس الذى انعقـد فى هافانا عام ١٩٢٨ من أهم المؤتمرات ، فلقد أقرت فيه الدول الأمريكية مجموعة من الاتفاقيات التى قننت مبادىء القانون الدولى العام — وخاصة قانون المعاهدات — وبعض مبادىء القانون الدولى (١) •

على أنه قبيل الحرب العالمية الثانية ، بدأت الدول الأمريكية تحس بضرورة أن تمد نشـاط الاتحاد الى الميدان السياسى الدولى ، حتى

---

(١) اقـرت الدول فى هـذا المؤتمر مجمـوعة من القـرارات التى استهدفت تطوير الاتحاد الامريكى ، وانشـاء اجهـزته الداخليـة ، وتنظيم العمل بينها . هـذا وقد كانت اتفاقية هافانا تجعل هيئات الاتحاد الامريكى ثلاثا ، هى : المؤتمر الامريكى ، ومجلس الادارة ، والاتحـاد الامريكى . وكان المفروض ان يجتمع المؤتمـر كل أربع سـنوات ، اما مجلس الادارة فيتكون من ممثل لكل دولة ويراسه رئيس منتخب . اما الاتحاد الأمريكى ، فلقد عهـد اليه باختصاصات ادارية وتحضـيرية ، اشـبه بسكرتارية للمنظمة . ولكن هذه التعديلات لم تنفذ ، بسـبب عدم تصديق معظم الدول الامريكية عليه .

تساهم بدور فعال فى توجيه السياسة العالمية • ومن ثم فلقد عقد مؤتمر أمريكى عام ١٩٣٦ فى بيونس أيرس للبحث فى الوسائل الكفيلة بالمحافظة على الأمن الأمريكى • وقد تم ابرام اتفاقية تعهدت فيها الدول الأعضاء بالتشاور فيما بينها فى حالة قيام حرب بين دولة أجنبية يكون من شأنها تهديد الأمن الأمريكى • كما أعلنت تضامنها للمحافظة على السلم فى القارة الأمريكية •واستمر انعقاد الاتحاد الأمريكى فى فترة الحرب العالمية الثانية ، واتخذ مجموعة من القرارات التى تؤكد التعهد بالضمان المتبادل للأمن الأمريكى ضدأى عدوان أجنبى ، والذى اتخذ مجموعة من القرارات لتأمين القارة من احتمال نزول أى ضرر بها (١) •

٥ ــ نشأة منظمة الدول الأمريكية

The organization of American States

ظل الاتحاد الأمريكى على سنته فى تطوير أسسه ومبادئه حتى تم له توقيع اتفاقية عامة بتاريخ ١٣أبريل عام ١٩٤٠ عرفت بميثاق بوجوتا ، وقد غيرت تسمية الاتحاد بمقتضاها الى منظمة الدول الأمريكية ،ووضعت مبادىء وأهداف لهذه المنظمة ، كما انشئت أجهزة تتولى تنفيذ هذه الأهداف بين الدول الأمريكية (٢) • وقد دخلت هذه المعاهدة فى دور التنفيذ ابتداء من ٣١ ديسمبر عام ١٩٥١ •

---

(١) يراجع على الخصوص مؤتمر ليما الذى انعقد عام ١٩٤٨ والذى أعلن مجموعة من المبادىء الأخلاقية التى تعهدت الدول الامريكية باتباعها فى علاقاتها الدولية بالاضافة الى قرار بانشاء مجلس مشترك يضم وزراء خارجية الدول الأمريكية جميعها ، للتشاور عندما يجد ما يمكن أن يؤثر فى سير الأحداث فى القارة الامريكية . ولقد تشاور هذا المجلس علم ١٩٣٩ حول تدابير الدفاع عن القارة ، وانشاء لجنة الحياد لتنسيق كل ما يتعلق بوجود السفن التجارية التابعة للمحاربين فى المياه والموانىء الأمريكية . وقد تقرر انشاء منطقة أمن تحيط بالقارة الامريكية اتساعها ٣٠٠ ميل بحرى يمتنع فيها اتخاذ اى عمل حربى .

(٢) ادخلت تعديلات هامة على هذه الاتفاقية اهمها ما تم فى مؤتمرى ريو دى جانيرو فى نوفمبر عام ١٩٦٥ ، وبنتول ديل ايست فى ابريل عام ١٩٦٧ .

٦ — مناهج التنظيم الدولى التى أخذت بها المنظمة :

(١) حل المنازعات بالطرق السلمية :

أولت منظمة الوحدة الأمريكية منهج حل المنازعات بين أطرافها بالطرق السلمية عناية كبيرة • وقد خصص الفصل الرابع من الميثاق للحديث عن فض المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية • وهو يؤكد بذلك ما اتفقت عليه الدول الأمريكية فى مؤتمراتها مرارا من ضرورة فض المنازعات التى قد تقوم بينها بالطرق السلمية • ولقد نجحت الدول الأمريكية مرارا فى تحقيق هذا الهدف ، حتى ان تجربتها كانت موضوع اهتمام كبير فى مؤتمر سان فرانسسكو • فلقد نجحت فى تسوية الخلاف الذى نشب بين كل من جواتيمالا وكوستاريكا فى الفترة ما بين ١٩٥٤ ، ١٩٥٥ •

(٢) الأمن الجماعى الاقليمى :

كما اهتم ميثاق المنظمة بمنهج الأمن الجماعى ، وفصل وسائل تحقيق هذا المنهج فى الفصل الرابع • وهناك محاولات عديدة أكدت تحقيق هذا المنهج فى اطار العلاقات بين الدول الأمريكية • فلقد أوصى مؤتمر شابلتك المنعقد عام ١٩٤٧ بابرام معاهدة لمنع ومعاقبة التهديد بالحرب وأعمال العدوان ضد أية دولة أمريكية • ونفذ ذلك بالفعل فى وثيقة « ريو » التى عقدت فى ٢ سبتمبر عام ١٩٤٧ وقد تعهدت الدول الأمريكية فيها بادانة الحرب ، وتعهدت بعدم اللجوء الى التهديد أو استعمال القوة بصورة لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة أو المعاهدة ذاتها • واعتبرت المعاهدة أى هجوم مسلح ضد احدى الدول الأمريكية عدوانا عليها •

(٣) مشكلة الانقلابات الداخلية امام المنظمة :

على أن المنظمة لم تنجح فى حل احدى المشاكل الهامة التى توجد داخلها ، وهى مشكلة الانقلابات الداخلية التى لاتكف عن الحدوث •

وقد بحثت مسألة انشاء قوة مسلحة أمريكية دائمة لمواجهة الانقلابات الداخلية • ولكن أغلبية الدول — بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية — لم تؤيد هذا الاقتراح •

(٤) المنهج الوظيفى :

واعل المنهج الوظيفى هو أهم المناهج التى لقيت عناية خاصة من التنظيم الاقليمى الأمريكى ، وخاصة فى جانبه الثقافى والاجتماعى • فلقد رأينا جهود الاتحاد فى تقنين قواعد القانون الدولى ، وفى تنمية الثقافة الأمريكية • ولقد توجت المنظمة هذا الجانب بوضع العديد من المبادىء التى تبلوره ، كما أولت اهتماما لم يكن متبعا من قبل بخصوص الجانب الاقتصادى •

فأما عن الجانب الاجتماعى والثقافى فلقد خصصت له الاتفاقية الفصلين السابع والثامن وقد جاء بهما أن العدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعى من أسس السلام الدائم بين دول المنظمة ، وأن الوحدة المعنوية للقارة الأمريكية تتأسس على احترام القيم الثقافية لدولها ، وتتطلب تعاونها لتحقيق الأغراض السامية للمدنية ••• ونصت الاتفاقية على ضرورة توجيه الشعوب نحو العدالة والحرية • ولم تهمل النص على تمسك الدول الأمريكية بحقوق الانسان بدون تمييز بسبب الأصل أو الجنسية أو الاعتقاد •

أما عن الجانب الاقتصادى فلقد نصت المادة ٢٦ من الاتفاقية على أن الدول الأعضاء تتعاون فيما بينها لتدعيم بنائها الاقتصادى وتقدم زراعتها واستغلال مناجمها وتقدم صناعتها ونمو تجارتها •

٧ — المبادىء التى تقدم عليها المنظمة :

ذكرت الوثيقة مجموعة من المبادىء التى تسير عليها الدول الأعضاء فى المنظمة وهى :

١ — احترام سيادة كل دولة واستقلالها السياسى •

٢ — احترام قواعد القانون الدولى والتعهدات الناتجة عن المعاهدات وغيرها من مصادر هذا القانون • واعلاء مبدأ حسن النية فى العلاقات الأمريكية •

٣ — يجب أن تكون الأنظمة السياسية لكل الدول الأمريكية قائمة على أساس الممارسة الفعلية للنظام الديمقراطى •

٤ — حسن الجوار ، وعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى وضمان الاستقلال والتكامل الاقليمى لكل دولة أمريكية (١) •

٨ — اجهزة المنظمة :

أنشأت الاتفاقية مجموعة من الأجهزة التى تتولى تحقيق أهداف المنظمة •

(أ) مؤتمر ممثلى الدول الأمريكية •
(ب) مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية •
(جـ) مجلس المنظمة •
(د) المكتب والسكرتارية •
(هـ) المجالس المتخصصة •

(١) المؤتمر :

والنسبة للمؤتمرفهو أعلى هيئة فى المنظمة ، ويجمع بين ممثلى الدول الأعضاء فى المنظمة علىقدم المساواة ، ولكل منها صوت واحد ، ويختص بفحص أية مسألة تتعلق بالحياة المشتركة للدول الأمريكية ، وبتحديد سياستها العامة • وبعد أن كان مقررا أن يجتمع المؤتمر كل

---

(١) يراجع فى التفاصيل : كونيارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤١٢ ، بويت ، قانون المنظمات الدولية ص ١٩٥ وما بعدها ، طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٢٣ وما بعدها ، نيلاس ، القانون الدولى العام ، المنظمات الدولية ص ٤١٧ •

خمس سنوات ، عدل الميثاق فيما بعد وأصبح اجتماعه كل عام • وقد استبدل بروتوكول بيونيس ايريس هـذا الجهاز ، بجهاز آخر يتمتع بنفس اختصاصاته تقريبا سماه الجمعية العامة •

(ب) مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية :

ويجتمع مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية لبحث المشـاكل العاجـلة التى تهم الدول الأمريكية • ويمكن دعـوته فى أى وقت • ويصـير الاجتماع واجبا اذا حدث عدوان مسلح على احـدى الدول الأمريكية •

(ج) مجلس المنظمة :

والمجلس هو الجهـاز التنفيذى للمنظمة ، وتمثل فيـه كل الدول الأعضاء • ويختص المجلس ببحث المسائل التى تحال اليه من المؤتمر أو مجلس الوزراء ، كمـا أنه يجتمع للتشـاور ، ولاتخاذ القرارات اذا ما حدث اعتـداء على دولة أمريكية أو تهـديد لأمنها • وتصـدر قرارات المجلس بأغلبية الثلثين • وهو يعمل كهيئة استشارية فى حالة الهجوم المسلح على دولة أمريكية ، أو على منظمة الأمان الأمريكية • ويختص بمراقبـة السكرتارية الدائمـة للاتحاد فى أداء وظائفها • **ويتبع هـذا المجلس ثلاثة مجالس فنيـة تعتبر الأداة الفعالة لتحقيق أغراض المنظمة اذ تقوم بالدراسـة الفنية فى الميادين الثلاثة الهـامة وهذه المجالس هى :**

١ ـ المجلس الثقافى الأمريكى •
٢ ـ المجلس الأمريكى لفقهاء القانون •
٣ ـ المجلس الاقتصادى والاجتماعى الأمريكى[1] •

---

(١) استبدل بروتوكول بيونيس ايرس بمجلس المنظمة ، ثلاثة مجالس متميزة يضـم كل منها فى عضويته كل الدول الاعضاء : الاول هو المجلس الدائم ، وقد انتقلت اليه الاختصاصات القديمـة لمجلس المنظمة ، الثانى ،

(د) سكرتارية المنظمة :

والمكتب كما ذكرنا هو سكرتارية المنظمة ، ويرأسه سكرتير عام يعينه مجلس المنظمة • ويسمى فى الميثاق الاتحاد الأمريكى • ولقد تضمنت الوثيقة لموظفى السكرتارية تأدية وظائفهم بحياد تام ، وعدم تأثرهم بسياسات الدول الأعضاء •

(هـ) المجالس المتخصصة :

وللمنظمة عدة مجالس متخصصة ، وهى تنشأ باتفاقيات خاصة ، وتختص ببحث المسائل الفنية ذات المصلحة المشتركة لمختلف الدول • ونذكر منها الوكالة الأمريكية للصحة ، ومجلس القانونيين الأمريكيين ، والمعهد الأمريكى للعلوم الزراعية ، وبنك التنمية للدول الأمريكية •

٩ — تطور العضوية فى المنظمة :

ضمت المنظمة وقت قيامها كافة الدول الأمريكية المستقلة عدا كندا ثم انضمت اليها الدول التى استقلت بعد ذلك فأصبح عدد الأعضاء ٢٢ دولة •

وقد انشقت كوبا عن الأيدلوجية التى أعلنتها المنظمة • وأعلنت اعتناقها المبادىء الماركسية اللينية • وأدى ذلك الى دخول التيار

هو المجلس الاقتصادى ، والاجتماعى ، ويختص بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية تعاونه اللجنة الأمريكية للتحالف من أجل التقدم ، والثالث هو المجلس الأمريكى للتعليم والعلم والثقافة . وبالاضافة الى ذلك فلقد استحدث البروتوكول جهازا جديدا هو اللجنة الأمريكية لحقوق الانسان واستبدل بالمجلس الامريكى لفقهاء القانون ، جهاز جديد هو اللجنة القانونية الامريكية ، وتتكون من أحد عشر عضوا .

هذا وكانت الدول الأمريكية قد عقدت عدة مؤتمرات لاعادة النظر فى ميثاق المنظمة ، اقرت فى مؤتمر بوينس ايرس عام ١٩٦٧ ، وتضمنت بعض التعديلات التنظيمية من اهمها ما قررناه :

الاشتراكى فى أمريكا اللاتينية ، وتمكن الثائر الكوبى جيفارا من نشر الثورة الاجتماعية فى بعض دول القارة وقد تغير نظام الحكم فى بوليفيا بعد مقتله بها بحوالى عام ، وان عاد الحكم اليمينى مرة ثانية بعد ذلك بعدة أعوام واستمر حتى الآن •

وعلى العموم فلقد أحدث هذاالتيار أثره ، اذ أعدت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية برنامجا للمساعدات هو برنامج (التحالف للتقدم) وقدمت بمقتضاه مساعدات ذات بال للدول المتخلفة فى القارة (١) ، كى تتفادى الثورات الاجتماعية المستمرة الحدوث فى هذه الدول (٢) •

١٠ ـ المنظمات المتخصصة التابعة لمنظمة الدول الامريكية :

لعل منظمة الدول الأمريكية هى أولى المنظمات الرائدة فى مجال تأسيس منظمات متخصصة فى الحقول الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة •

---

(١) شكلت لجنة خاصة ـ بناء على اقتراح كوبتشيك ـ رئيس جمهورية البرازيل عام ١٩٥٨ لبحث وسائل تدعيم التضامن فى سبيل تدعيم الكفاح الأمريكى ضد التخلف الاقتصادى بين دول القارة وتمنى كينيدى بالمشكلة منذ توليه رئاسة الدولة الامريكية واعلن مقترحاته الاساسية فى هذا الخصوص مطلقا عليها « التحالف من اجل التقدم alliance for progress وتعهدت فيها الولايات المتحدة بتقديم عشرين مليارا من الدولارات لتمويل برنامج عشرى يهدف الى زيادة الدخل القومى لدول امريكا اللاتينية بمعدل لا يقل عن ٢٪ سنويا ، مقابل تعهد هذه الدول بتنسيق سياستها الاقتصادية والاتفاق على خطة موحدة للتنمية ، واقرت الدول الأمريكية هذه المقترحات التى حملت اسم ميثاق « بونتاديل ايست » .

(٢) الدول الاعضاء الآن هى : الولايات المتحدة ، البرازيل ، الارجنتين ، وشيلى ، وفنزويلا ، وبوليفيا وبيرو ، وارجواى وبراجواى ، واكوادور ، وكولومبيا ، وبنـاما ، الدومينكان ، هاييتى ، هندراوس ، وجواتيمالا ، والسلفادور ، ونيكارجوا ، وكوستاريكا ، والمكسيك ، وبريفداد ، وتوباجو ، وبردوس •

وقــد أورد ميثاق بوجاتا تنظيما لها ، وأعطاها الاستقلال الفنى الكامل عن المنظمة ، وان أخضعها لاشراف المجلس ، وألزمها بتقــديم تقارير له . كما أنه يتدخل فى وضع ميزانيتها . وأهم المنظمات من هذا النوع التى وجدت فى القارة الأمريكية هى :

١ ـ المعهد الأمريكى للتاريخ والجغرافيا .

٢ ـ منظمة الصحة العالمية الأمريكية (وقد اتخذت منظمة الصحة العالمية من مكتبها ، مقر اللجنة الأمريكية الاقليمية للمنظمة العالمية) .

٣ ـ المعهد الأمريكى للعلوم الزراعية .

٤ ـ المعهد الأمريكى للأطفال .

٥ ـ المنظمة الأمريكية للمرأة .

٦ ـ المعهد الأمريكى المتخصص فى الشئون الهندية .

وبالاضافة الى ذلك توجد عدة لجان متخصصة تابعــة للمجلس أهمها اللجنة الأمريكية للســلم ، اللجنة الأمريكية لحقوق الانسان ، لجنــة الدفاع الأمريكية ، لجنــة الطاقة الذرية الأمريكية ، اللجنــة الاستشارية للأمن ، المعهد الاحصائى الأمريكى .

وبالاضافة الى ذلك فقد أنشئت « المؤتمرات المتخصصة » كفرع للمنظمة يهتم بالمسائل الفنيــة المعنية بتطوير التعاون فى الحقــول الفنية فى اطار المنظمة كحقول الطباعة والزراعة والعمل والنشر .

وبالتــالى فمهمة المؤتمرات المتخصصة مكملة لمهمــة الوكالات المتخصصة الأمريكية (١) .

---

(١) يراجع فى التفاصيل : بويت ، المرجــع السابق ، ص ٢٠٠ حتى ٢٠٢ .

١١ ــ مستقبل منظمة الوحدة الامريكية :

يشار الى منظمة الوحدة الأمريكية ، على أنها من المنظمات المهمة ، والقوية التنظيم ، وان كانت الأهداف التى تسعى اليهـا لم تتحقق بالقدر المطلوب فى الواقع العملى • لذا فهى بعيــدة الآن عن هــدف تحقيق أى خطوة وحدوية فى القارة الأمريكية •

ان طريقة اقرار برنامج التحالف من أجل التقدم ، واعطائه الطابع المفهوم ، يعد المرة الأولى التى تعلن فيها الدول الالتزام بالمســاعدة الاقتصادية بين بعضها البعض ، وان كان اثر هذا البرنامج لم يظهر حتى الآن بوضوح •

ومما يحمد للمنظمة أيضًا انشاؤها للجنة خاصة بحقوق الانسان على النمط الأوربى ، تحقق فى انتهاكات الدول لهــا ، ومحكمة مثيلة لتلك الموجودة فى أوربا •

ولقد اتخذ مؤتمر بونيس ايرس خطوة هامة نحو التكامل الأمريكى حــدد له عام ١٩٧٠ ، وهو انشاء السوق الأمريكية المشتركة ، واذا نجحت هذه السوق ، فسيكون له أثر وحدوى هام فى مجال القــارة الأمريكية •

الفصـــل الثــالث

التنظيم الدولى الأفريقى[1]

أولا : بواعث التنظيم الأفريقى :

التحـــرر وتدعيم الاستقلال .

أفريقيا هى أحدث القارات التى استقلت فيها دولها ، وأقـدم القارات الى عانت من الاستعمار والمستعمرين ، ومن ثم فلقد انبعثت فكرة الوحدة الافريقية من هذه الظروف .

فالدول الجديدة حديثة عهد بالحياة السياسية ، وكانت تخضع للاستعمار ، ولا تزال تربطهـا به أواصر العـلاقة التـاريخية بل والاقتصـادية ، حيث ان الدول المسـتعمرة كانت تربط حياتهـا الاقتصادية بما يوجد فى مستعمراتها الافريقية . لذا لا تستقل دولة منها الا وتجد نفسها مرتبطة فى نفس الوقت بمجموعة من الاتفاقيات التى تربطها بدولة الأصل بعلاقة ما تختلف باختلاف الظروف . ومن ناحية أخرى فما زالت هناك أقاليم فى هذه القارة لم تنل استقلالهـا بعد ، والبعض منها يقاسى من التفرقة العنصرية التى تمارسها جماعات من البيض تمكنت من السيطرة على أقاليم أفريقية واستذلت العناصر الافريقية السـوداء على ما نراه فى حكومة جنوب أفريقيا . لذلك كان على الدول الأفريقيـة أن تدعم اسـتقلالها وأن تحـافظ عليـه من ناحيـة ، وأن تعمـل على تحـرير الأقاليم الأفريقيـة المستعمرة من ناحيـة أخـرى .

التنميـة الاقتصادية :

على أن هناك عاملا آخر له أهميته ، هـو العامل الاقتصادى .

---

(١) يراجع فى التنظيم الدولى الافريقى مؤلف الدكتور بطـرس غالى، عن منظمة الوحـدة الافريقيـة طبعـة ١٩٧٤ ، ومؤلف الدكتـور طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٩٣ ، عائشـة راتب ، التنظيم الدولى ج ٢ ، ص ٣٢ وما بعـدها .

فالقاسم المشترك بين مختلف أقاليم القارة السوداء أن ثرواتها البكر لم تستغل بعد الاستغلال الكاف • كما أن الكثير منها يذهب الى الدول الاستعمارية كمادة خام ، ويعود ليباع متصنعا بأغلى الأسعار • كذلك فالأرض الافريقية الصالحة للزراعة بالقارة واسعة ، ولا شك أنهـا لو استغلت استغلالا كافيا لكفلت لهم الخير الكثير ، ولصدرت من هذا الانتاج الى الخارج (١) •

ثانيا : الحركات الوحدوية فى القارة الافريقية وخصائصها :

كل ذلك أوجد شعورا التضامن بين دول القارة ، وبضرورة بذل الجهود لمواجهة هذه المشاكل ، حتى يمكن مواجهة العالم بصورة واضحة ، مرتبطة ومتعاونة • كذلك نجد أكثر من حركة هدفت الى الوحدة والتجمع من جانب الدول الافريقية نذكر منها على التوالى ، اتحاد مالى (٢) ، مجلس الوفاق (٣)

---

(١) يراجع فى التفاصيل : فؤاد محمد شبل ، دراسات فى اقتصاديات القارة الافريقية ، القاهرة ص ١٠ وما بعدها ، الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ ، عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٢٥ .

يمكن ان يضاف الى ذلك احساس الكثير من الدول الافريقية بان الحدود فيها لم ترسم على أساس سليم ، وانما كان لتحقيق المصالح الاستعمارية وحسب ، فكان لذلك أسوأ الأثر فى تدهور العلاقات بين الدول الافريقية بعضها البعض ، وفى اشاعة الفرقة بين الدول الافريقية ، وتشجيع النعرات القبلية ، والنزعات الانفصالية ، عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٢٥ .

(٢) اجتمع ممثلون لمجموعة من الدول التى كانت تابعة لفرنسا فى ١٧ يناير عام ١٩٥٩ وهى السنغال والسودان الفرنسى ، وفولتا العليا وداهومى ، وقرروا اقامة اتحاد بينهم فى اطار التبعية لفرنسا . وتمت الموافقة على انشاء دستور اتحادى وبرلمان ومحكمة اتحادية . ولكن هذا الاتحاد لم يعش طويلا ، اذ استقل السودان الفرنسى واتخذ اسم « مالى » كما أن السنغال انسحبت منه ، وهما الدولتان الوحيدتان اللتان قبلتا التصديق عليه .

(٣) هو محاولة اخرى من الدول الناطقة بالفرنسية اذ اجتمع فى باريس عام ١٩٥٩ لأول مرة — تحت رعاية رئيس جمهورية ساحل العاج —

اتحــــاد الدول الافريقيــة (١) ، منظمــة الدار البيضــــاء (٢) ، منظمــــة الاتحــــــاد الأفــــريقى الملجــــاشى (٣) مجمـــوعة

ممثلون لدول النيجر وفولتـــا العليا وداهومى ، وبحثوا فيه اقامة وحـــدة بين هـــذه الدول . وتم بينها اجتماع آخر فى ابيجان عاصمة ساحل العاج فى نفس السنة . وضعت فيه النظم التى تقوم عليها هذه الوحدة . وتتكون هـــذه المنظمة من مجمـــوعة من الهيئات هى مجلس الوفاق ويتكون من رؤســاء الدول الأوربيـــة او من رؤســاء ونواب المجـــالس التشريعية ومن بعض الوزراء ، وصندوق التضامن ، وهو جهاز اقتصادى ، وهدف هـــذا الاتحاد هو أن تتخـــذ الدول سياســـة خارجية موحـــدة ، وتم توحيـــد الضرائب وخطط التنمية ، كما نص الدستور على اقامة اتحاد جمركى بين الدول الاربع .

(١) تم قيـــام هذا الاتحـــاد فى اول يوليو عام ١٩٦١ بين غانا وغينيا ومالى . وقد أنشأ عدة هيئـــات تستهدف توحيـــد الاتجـــاهات السياسية والاقتصادية ، اهمها مؤتمر الاتحـــاد الذى يضم رؤســاء الدول . وقد مات هـــذا الاتحاد بعد سقوط حكم نكروما فى غانا .

(٢) ارتبط وجود هذه المنظمة باسم الملك محمد الخامس ملك المغرب حيث دعا الى عقد مؤتمر لأقطاب أفريقيا فى الدار البيضاء عقـــد فى شـــهر يناير عام ١٩٦١ . وقد ضـــم ممثلين للمغرب ، والجمهـــورية العربيـــة المتحـــدة ، وحكومة الجزائر المؤقتـــة وغانا وغينيا ومالى . وقـــد وقـــع هؤلاء الرؤســاء ميثاقا انشأ عدة لجـــان سياسية واقتصـــادية وثقافيـــة تتـــولى التباحث فى المسائل السياســـية والاقتصادية والاجتماعية التى تهم دول القارة وتستهدف وحدتها ، وتحريرها من الاســتعمار ، واتخـــاذ سياسة عدم الانحـــياز . وقد انعقد مؤتمر آخـــر عام ١٩٦٢ اتخذ قرارا بانشـــاء منظمة الدار البيضـــاء ، واعد دراسات حوله ، ولكن وفاة الملك محمد الخامس قد قضت على هـــذه الحركة ، فضلا عن تباين سياسات الدول المشتركة فيها .

(٣) ضمت هذه المنظمة دول الأفرو ملاجاش وهى التى اشتركت فى الخضوع للاستعمار الفرنسى « السنغال ، أفريقيـــا الوسطى ، الكونغـــو برازافيل ، جابون ، موريتانيا ، داهومى ، ســـاحل العـــاج ، النيجـــر ، الكمرون ، الكونغو « ليوبولدفيل » ، تشـــاد ، مدغشقر . وقد اجتمـــع ممثلون لهـــذه الدول فى مؤتمر عقد فى ١٢ سبتمبر عام ١٩٦١ ، واتفقـــوا على اقامة منظمة تجمع بينهم . وهيئات هـــذه المنظمة هى مؤتمـــر يضـــم رؤســاء الدول والحكومات ، وينعقد مرتين كل عام ، وتصـــدر القرارات بالاغلبية المـــادية ، وان تطلب اجمـــاع فى المسائل المتعلقـــة بانهـــاء

منروفيا (١) • ولقد تميزت كل حركة من هذه الحركات بخصائص ذاتية ، أمكن للاستعمار أن يستغل التمايز فيها لتثبيت عوامل الفرقة فى أفريقيا • فدول مالاجاش محافظة النزعة ، ولا تشجع التغيير ، وترتبط بالثقافة الفرنسية • وتعتقد بضرورة التدرج فى تحقيق الأهداف حتى يتم الوصول الى الوحدة الشاملة ، ومجموعة الدار البيضاء على العكس منها ، ترى ضرورة الدفع الثورى فى القارة حتى يمكن تحقيق المطالب الوحدوية والتخلص سريعا من النفوذ الاستعمارى ، أما المجموعة المتحدة فى منروفيا فهى تسير على نهج وسط ، يوفق بين الاتجاهين •

(جـ) ظروف نشأة منظمة الوحدة الافريقية :

ومع ذلك فلقد نجحت أفريقيا فى تخطى هذه الخلافات الفكرية ، والتقت معظم دولها فى مؤتمر أديس أبابا (٣٥ دولة مستقلة) فى

=

الاستعمار . ويشرف المؤتمر على توجيه السياسة العليا للاتحاد . ويناقش المؤتمر مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تدخل فى شئون الدول الاعضاء .

وتوجد ايضا لجنة لمندوبى الدول الاعضاء فى الامم المتحدة ، ويمكن أن يتشاور وزراء دول الاتحاد كل فى المسائل التى يمثلها ، وللمنظمة امانة عامة مقرها كوتونو فى داهومى .

(١) دعيت مجموعة من الدول الأفريقية الى عقد مؤتمر فى منروفيا عاصمة ليبريا فى عام ١٩٦١ هى الدول الاثنتا عشرة المكونة لمجموعة مالاجاش ، بالاضافة الى سبع دول اخرى هى نيجيريا ، اثيوبيا ، ليبريا ، سيراليون ، الصومال ، تونس ، الكونغو . وقد اصدر المؤتمر مجموعة من التوصيات من بينها العمل على انشاء منظمة افريقية عامة ذات صفة استشارية ، تعمل على تحقيق مجموعة من المبادىء هى المساواة فى السيادة ، واستنكار قيام الحركات الهدامة ، والتدخل فى شئون الدول الاخرى . وتبع ذلك انعقاد مؤتمر آخر فى يناير ١٩٦٢ بمدينة لاجوس عرض فيه مشروع اقامة المنظمة المقترحة . ولم يتم التصديق على هذه الاتفاقية اذ كان مقدرا أن يتم ذلك فى مؤتمر آخر يعقد فى لاجوس عام ١٩٦٢ لم يعقد . يراجع فى التفاصيل مؤلف بطرس غالى منظمة الوحدة الأفريقية .

١٥ مايو عام ١٩٦٣ واتفقت على انشاء منظمة واحـــدة تجمع بينها ، وشكلت لجانا مختلفة لبحث ودراسة وسائل تحقيق هـــذه المنظمة ، وذلك على النحو الذى يكفل أحسن وجه لتعاون الدول الافريقية فى مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، وتنسيق أوجه نشاطها بما يحقق وحدة الهدف ووحدة العمل لهذه الدول • وتـــد عرضت نتيجة هذه الدراسات على مؤتمر آخر ، عقد فى أديس أبابا فى ٢٥ مايو عام ١٩٦٣ ، وتمت الموافقـــة فيـــه من جانب ٣٠ دولة ، على انشاء منظمة تحمل اسم « منظمة الوحدة الأفريقية » • وأوصى أول مجلس وزراء لهذه المنظمة انعقد فى ٥ أغسطس عام ١٩٦٣ الدول الأفريقية بالتحول الى هـــذه المنظمة الجـــديدة ، واذابة المنظمـــات الاقليمية ، ليقتصر دورها على التعاون الاقتصادى أو الفنى أو الثقافى المحدود • وقـــد استجابت المنظمات الافريقية لهـــذا القرار • فلقـــد اجتمعت مجموعة برازافيل المكونة للاتحاد الأفروملجاشى فى يوليـــو عام ١٩٦٣ ، وأعلنت أن الاتحـــاد يجب أن ينـــير نحـــو الاندماج التدريجى فى منظمة الوحدة الافريقية • وفى مارس عام ١٩٦٤ أعلن تحويل الاتحاد من منظمة سياسية عامة الى منظمة اقتصادية بحتة •

(د) أهداف المنظمـــة :

أوردت ديباجة الميثاق والمـــادة الثانية منه هـــذه الأهداف ، وهى تأتى متمشـــية مع البواعث التى أدت الى نشـــأة حركة الوحـــدة الأفريقية • فالمنظمة يحـــدو دولهـــا « التصميم على ضـــمان وتدعيم استقلال دولها ، الذى حصـــلنا عليه بمشقة وصعوبة ، وكذلك الحفاظ على سيادتها وســـلامة أراضيها ومحاربة الاستعمار الجـــديد بجميع صوره » وتخليص القـــارة من سائر صـــور الاستعمار • ولوجـــود الاضطهاد العنصرى فى هـــذه القارة ، كان هـــذا المعنى الكبير لقيمـــة حقوق الانسان فى ميثاق المنظمة فلقد جاء به (المـــادة الثانية فقرة ٥) « ترمى المنظمة الى تشجيع التعاون الدولى مع النظر بعين الاعتبار الى ميثاق الأمم المتحـــدة والاعلان الدولى لحقوق الانسان » • كما

جاء بديباجة الميثاق و « نحن مقتنعون بأن ميثــاق الأمم المتحــدة ، واعلان حقوق الانســان ، وهمــا اللذان نؤكد تمســك مبادئنا بهما يوفران أساسا متينا للتعاون الايجابى والسلمى بين الدول » •

ونجد الهدف الثالث متمشيا مع ما يحققه المنهج الوظيفى من خير للأمم ؛ فالمنظمة تعمل على تنسيق وتعزيز تعاون دولها وجهودها التى تبذلها ، فى سبيل تحقيق حيــاة أفضل لشعوب أفريقيا • ولذلك فلقــد عنزمت الدول الأعضــاء بتنسيق جهودها ، والتعــاون فى الميــادين السياسية والاقتصادية والنقل والمواصلات والتعليم والثقافة والصحة والتغذية والعلم والفن ثم الأمن والدفاع (المــادة ١/٢) •

على أن منظمة الوحدة الافريقية بوضعها الحالى ليست هى غاية المطاف بالنسبة للدول الافريقية • فالدول الافريقية لها آمال واسعة لا يمكن أن تتحقق الا فى ظل الوحــدة الكاملة • لذلك فمن الالتزامات التى أخذتها على عاتقها منظمــة الوحــدة الافريقية تشجيع وحــدة وتضامن الدول الافريقية ، ولذا جاء بديباجة ميثاق المنظمة « ويهمنا التصميم المشترك على تشجيع التفاهم بين شعوبنا من اجــل تقوية أواصر أخوتنا ، وايجاد التضــامن فى وحــدة أكبر تســمو على جميع الخــلافات العنصرية والقومية • واننا نرغب فى توحيــد جميع دول أفريقيا وملاجاش من أجل ضــمان رفاهية ومستقبل شعوبنا ، ونعلن عن عزمنا على تعزيز الروابط بين دولنا بانشــاء وتقوية منظماتنــا المشتركة » •

(هـ) المبادىء التى تقوم عليها المنظمة :

ولقد أخذت الدول الأفريقية بالمبادىء التقليدية التى يقوم عليها التنظيم الدولى فى مرحلته الراهنــة فالمنظمة تحترم ســيادة الدول الأعضاء ، وترفض التدخل فى الشئون الداخلية لها ، وتحترم سيادة كل دولة وسلامة أراضيها ، وحقها فى الحياة المستقلة • وتتبع الدول الأعضاء سياسة عدم الانحياز • وتستنكر أنواع النشاط الهــدام من

جانب أية دولة سواء كانت بعيدة أم قريبة • ولعل ذلك النص وضع بخصوص نشاط المرتزقة الذى تزايد فى فترات واسعة فى القارة الأفريقية • كما لا تؤيد الاغتيال السياسى •

(و) مناهج تحقيق السلم فى منظمة الوحدة الأفريقية :

وقد قدم الميثاق لأجهزة المنظمة مناهج السلم التى وضعها ميثاق الأمم المتحدة ، فهناك التزام بالحل السلمى للمنازعات عن طريق المفاوضات أو الوساطة أو التراضى أو التحكيم • ومنهج الأمن الجماعى ، فلقد كونت المنظمة لجنة للدفاع مهمتها تنفيذ أية تعليمات يصدرها رؤساء الدول والحكومات فى حالات الاعتداء أو التهديد بالعدوان •

(ز) العضوية فى المنظمة (١) :

لكل دولة أفريقية مستقلة الحق فى أن تصبح عضوا فى المنظمة ، ولكن يجب أن تكون الدولة مؤمنة بالمبادىء التى تقوم عليها المنظمة وخاصة مبدأ عدم الانحياز ، وألا تمارس سياسة عنصرية ، كاتحاد جنوب أفريقيا ، وروديسيا (٢) •

(ح) هيئات المنظمة :

أنشأ ميثاق أديس أبابا مجموعة من الهيئات التى تكفل تحقيق أهداف المنظمة وهى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، مجلس الوزراء ، السكرتارية العامة ، لجنة الوساطة والتحكيم •

---

(١) وصل عدد الدول الاعضاء فى المنظمة الى ٤٢ دولة •

(٢) يجب أن توافق الأغلبية البسيطة للدول الاعضاء على قبول اى عضو جديد فى المنظمة . وقد سقطت حكومة روديسيا العنصرية ، وتحاول جنوب افريقيا اجراء تفاوض مع الأغلبية السوداء لتعديل النظام العنصرى فيها حيث أفرجت عن الزعيم الافريقى الأسود — نيلسون مانديلا •

١ — مؤتمر رؤساء الدول والحكومات :

ومؤتمر رؤساء الدول والحكومات هو الهيئة العليا للمنظمة ، ويتكون من الرؤساء أو من مندوبين عنهم ويجتمع مرة على الاقل كل عام • ولكل دولة صوت واحد فى المؤتمر ويكون انعقاده صحيحا اذا حضره ثلثا الأعضاء ، وتصدر قراراته بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت ، فيما عدا مسائل الاجراءات حيث يبت فيها بالأغلبية المطلقة • ويختص المجلس بمناقشة الأمور ذات الأهمية المشتركة لافريقيا بغرض تنسيق وتنظيم السياسة العامة للمنظمة (المادة ٨) • والمجلس هو فضلا عن ذلك الهيئة المتخصصة باعادة النظر فى تكوين المنظمة ووظائفها وقوانينها • وكذا الاشراف على أعمال الوكالات المتخصصة التابعة للمنظمة •

٢ — مجلس الوزراء :

ومجلس الوزراء يتألف من وزراء خارجية دول المنظمة أوأى وزراء آخرين تعينهم حكومات الدول الأعضاء • ويجتمع فى دورات عادية بنـاء على طلب احدى الدول الأعضاء ، اذا وافق على الطلب ثلثا الأعضاء (١) • ولكل دولة صوت واحد فى مجلس الوزراء ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة •

ويعتبر مجلس الوزراء بمثابه هيئة تنفيذية لمجلس الرؤساء فهو يقوم بتنفيذ قراراته ويعد جدول أعماله ، ويكون مسئولا أمام هذا المجلس • ويعمل مجلس الوزراء على تنسيق سياسة الدول الأعضاء وفقا لتعليمات مجلس الرؤساء •

---

(١) يجعل هـذا القيد من الصعب دعوة المجلس فى الحالات العاجلة التى لا تحتمل التأخير • ولهذا فقد اتفقت الدول الافريقية على رفع هـذا القيـد ، واعطى لسـكرتارية المنظمة الحق فى دعوة المجلس للانعقـاد فى خلال اسبوع واحد اذا استجد ما يدعو الى ذلك •

٣ ـ الأمانة العـامة :

وللمنظمة سكرتارية عامة مقرها أديس أبابا ، يرأسها سكرتير عام يعينه مؤتمر الرؤســاء . ويعاونه سكرتير مســاعد أو أكثر ، وقـد ألزم الميثـاق باحترام الصـفة الدولية لموظفى السكرتارية . وهم يتمتعون بالمزايا والحصانات التى يقررها مجلس الوزراء داخل أراضى الدول الأعضاء ، والمقر الدائم للمنظمة .

٤ ـ لجنة الوســاطة والتحكيم :

وقد أنشئت لجنة للوساطة والتوثيق والتحكيم وحدد بروتوكول منفصل عن الوثيقة الأساسية كيفية تشكيل هذه اللجنة وشروط العمل فيه . وقد تم اقرار هذا البروتوكول فى اجتماع مؤتمر القمة الثانى . وهى تتشكل من ٢١ عضوا تختارهم الدول لمدة خمس سنوات (١) .

٥ ـ اللجان الفنيــة :

والى جانب هذه الأجهزة الأربعة الرئيسية ، عهد الميثـاق لمؤتمر الرؤساء أن ينشىء لجانا متخصصة حسـبما تقتضى الظروف ، ومع ذلك فلقد أوجب الميثاق أن تنشأ هذه اللجان بصفة خاصة :

ـ لجنة اقتصادية واجتماعية .
ـ لجنة التعليم والثقـافة .
ـ لجنــة الدفاع .
ـ لجنة للشئون العلمية والفنية والأبحاث .
ـ لجنة للصحة والعلاج والتغذية .

---

(١) اقـر مؤتمر رؤساء الدول والحكومات فى دورته التى عقــدها فى القاهرة عام ١٩٦٤ بروتوكول انشاء هذه اللجنة . وحدد اختصاصاتها فى تســوية المنازعات بطريقــة الوساطة والتوفيق والتحكيم . يراجــع مؤلف الدكتــور عبد العــزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعــة ١٩٧٣ ـ ص ٤٧٢ ، ومقال لا ليــاس فى المجلة البريطانيــة للقــانون الدولى عام ١٩٦٤ ، ص ٣٣٦ .

ــ وقــد تم انشــاء هذه اللجان بالفعــل وباشرت نشاطها •

وعرضت فــكرة انشــاء لجان أخرى على مؤتمر الرؤســاء المنعقد فى القاهرة فى يوليو عام ١٩٦٤ ، وبالفعل تم انشــاء لجنة قانونية ، ولجنة للمواصــلات والنقل • وتستهدف اللجنــة القانونية دراسة وتقنين القانون الأفريقى ، وتنظيم العلاقات مع المنظمات القانونية الأخرى على أساس مراعاة الصالح الأفريقى وعلى أســاس عــدم الانحياز • وقــد طلبت هــذه اللجنة اعتبــارها احــدى اللجــان المتخصصة فى منظمــة الوحــدة الافريقيــة وأجيبت الى طلبهــا عام ١٩٦٤ •

وتعمل لجــنة المواصــلات على وضع خطة للمواصلات بين دول القــارة ، وذلك حتى تيسر ســبل الاتصال المباشر واللقــاء المستمر بين شعوب القارة •

٦ ــ لجنــة التحرير :

ومن أهم اللجان التى أســها مؤتمر القمة المنعقد فى أديس أبابا عام ١٩٦٣ ، لجنة التحرير التابعة للمنظمة ، والتى تكونت من تسعة اعضــاء فى البــداية ، وزيد عــدد الأعضــاء الى أحــد عشر فى عام ١٩٦٤ •

وتتخذ هذه اللجنة مقرا منفصــلا عن المنظمة ــ فى دار السلام ، وتعمل على تنفيذ هــدف تحرير الأقاليم الافريقيــة المستعمره . وقد ســاعدت على تنفيــذ قــرار تصفية الاســتعمار الصادر عن الأمم المتحدة عام ١٩٦٠ وقدمت مساعدات ذات شأن فى هــذا النطاق •

وتأخذ اللجنة على عاتقهــا ــ من ناحية أخرى ــ مهمة تنسيق المساعدات المــالية التى تقدم لحركات التحرير الافريقية فى الأقاليم الافريقية المستعمرة •

ويثير الوضع الخاص بهذه اللجنة العديد من المشاكل فى عمــله

المنظمة ، اذ لا تقر بعض الدول الأعضاء بطريقة دعمها لحركات التحرير ولا تعترف العديد من الدول الأخرى ببعض الحركات التى تقدم لها المساعدات • كما أن سعى اللجنة الى اتخاذ شكل مستقل عن المنظمة وعدم خضوعها لرقابتها يثير مشاكل أخرى • وقد تقرر — تلافيا لهذه الظاهرة — حق كل عضو من الدول الأعضاء فى حضور اجتماعات اللجنة ، دون التصويت على قراراتها •

(٧) مستقبل المنظمة :

— واذا كانت المنظمة لم تحقق حتى الآن ما هو مطلوب منها ، بل انها ليست الصورة التى ترضى المطامح الافريقية ، الا أنها أثبتت وجودها ، بالقياس الى الظروف الصعبة التى تحيط بالقارة الآن • ويبدو أن لها قيمة كبيرة فى نطاق الأمم المتحدة • اذ تمارس دورا كبيرا فى التأثير على المنظمة الدولية ، وعلى توحيد مواقف الدول الافريقية تجاه المشاكل التى تهم القارة ، لتصفية الاستعمار والتفرقة العنصرية •

كما أنها نجحت فى تسوية بعض المشاكل الاقليمية (كالنزاع بين المغرب والجزائر ، وبين أثيوبيا والصومال) •

ولعل من أهم المواقف التى تحمد للمنظمة : موقفها من أزمة الشرق الأوسط ، ومساندتها للقضية الفلسطينية ، بتشكيل لجنة الحكماء عام ١٩٧١ وبالتوصية بقطع العلاقات الدبلوماسية مع اسرائيل فى أعقاب حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣ ، وقامت تسع وعشرون دولة أفريقية بقطع علاقاتها الدبلوماسية فى أعقاب هذه الحرب •

الفصل الرابع

التنظيم الدولى العربى

١ — ارتباط التنظيم العربى بفكرة القومية العربية :

رغم أن الدول العربية كانت منذ فترة طويلة وحدات مندمجة فى دولة واحدة ، الا أن فكرة الجمع بين الدول العربية فى كيان دولى على أساس القومية العربية وحدها فكرة حديثة • ذلك أنه عندما بعث النبى صلى الله عليه وسلم وكون الدولة الاسلامية فى المدينة ، بدأت هذه الدولة تمد نطاقها بفتح أراضى جديدة ، عاملة على نشر الدعوة الاسلامية فيها ، وبدأت اللغة العربية تحل محل اللغات الأصلية لكثير من المناطق التى وصلها الاسلام • ولما كان للاسلام فكرته الخاصة عن الدولة ، والتى تقوم أساسا على فكرة الوحدة التى تجمع المسلمين جميعا فى اطارها ، والخليفة الواحد التى يوجد على رأسها ، فلقد اعتبرت كل المناطق المفتوحة جزءا من الدولة الاسلامية . ومنها كل الدول العربية الموجودة حاليا •

وظلت الدولة الاسلامية تعيش فى اطار حضارة مزدهرة ردحا طويلا من الزمان ، الى أن توالت عليها المحن . وانتابها الضعف ، وكان الغزو التتارى لها . هو بداية النهاية لهذه الحضارة ، ثم الغزو الصليبى لجزء كبير من أقاليمها عاملا من العوامل التى أخضعتها ، رغم أن كلا الغزوين قد انتهيا بالفشل •

وانتقلت زعامة العالم الاسلامى فى نهاية العصور الوسطى الى الدولة العثمانية حيث قام فيها حكم الخلافة الاسلاميه ، وجمعت تحت لوائها من جديد كل المناطق التى ساد فيها الاسلام . ومن بينها الدول العربية •

على أن الحكم العثمانى قد سقط فى ترهات كبيرة ، وارتبط بمفاسد ومظالم واسعة للشعوب التى كان يحكمها ، ووصل به الضعف فى نهاية القرن التاسع عشر ، الى أن بدأت دول أوربا الغربية ، تدخل الأقاليم العربية التابعة له الواحد تلو الآخر ، فضلا عن أن فساده وظلمه جعل الكثير من المفكرين العرب يحدون العدة للاستقلال عنه ، أو على الأقل انشاء كيان عربى مستقل يرتبط به ، فى اطار الجامعة الاسلامية ، على خلاف بين الانجاهات الفكرية السرية التى انتشرت فى ذاك الوقت أو حتى العلنية بين الأحزاب العربية الى كانت فى بداية ظهورها فى ذلك الوقت •

والواقع أن الدعوة الى الانفصال العربى عن الحكم العثمانى فى أواخر القرن الماضى ، وأوائل القرن الحالى ، هى التى قامت على أساسها فكرة القومية العربية ، والتى ترى ضرورة منح الدولة العربية استقلالا ذاتيا عن الحكم العثمانى •

ويطول بنا المقام اذا حاولنا أن نتتبع الارهاصات الفكرية التى أوجدت فكرة القومية العربية ، ودفعت بها الى الأمام ، لذا نكتفى بالقول بأنه عندما قامت الحرب العالمية الأولى كانت بريطانيا قد أعطت الشريف حسين بن علی — حاكم الحجاز — وعدا بمساعدته فى تكوين دولة عربية مستقلة ، ولكن بريطانيا لم تف بوعدها ، مما جعل العرب يفكرون فى الاعتماد على أنفسهم •

ولكن يبدو أن مطلب تحقيق الاستقلال لكل دولة قد أخر تحول الفكر الى واقع ، واستمر التفكير فى اقامة الكيان العربى مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعمارية التى وضعت يدها على معظم أجزاء الشرق العربى — تخف تدريجيا بسبب الانهاك والضعف الذى أصابها فى الحرب ، وحاولت أن تجمع العرب فى وحدة واحدة عملا بمبدأ « اجمع واحكم » • ولذا وجدنا أنتونى ايدن — وزير

خارجية بريطانيا ، يصرح فى مجلس العمـوم فى مايو عام ١٩٤١ ، بأن « العـالم العربى قـد خطا خطوات عظيمـة الى الأمام منـذ نهـاية الحـرب الأخيرة ، وان كثيرا من المفكرين العـرب يرغبـون فى أن تحقق الشـعوب العربيـة درجة من التقـارب أكبر مما هو متحقق الآن • ومن أجـل تحقيق هـذا التقـارب ، يعـولون على مساعدتنا ، ان مثـل هـذا النداء الصـادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظـل بلا استجابة • وانه ليبـدو لى من الطبيعى ، ومن العـدل ، أن تتقـدم العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البـلاد العربية ، وان حكومة صـاحب الجلالة من جانبهـا سـوف تقـدم معونتها الكاملة لأى خطة تتمتع بالتـأييد التـام » • وقد صـدرت تصريحات لاحقـة من ايدن بتأييـد اقامة كيـان يجمع بين الدول العربية وان تطلبت أن تأتى المبـادرة فى هـذا الشـأن من العرب أنفسهم (١) •

---

(١) أهم المراجع التى نشير بها فى هـذا المجال : محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، ١٩٦٠ ، كمال الغالى ، ميثاق جامعة الدول العربيـة ، رسـالة دكتوراه ، القـاهرة ١٩٤٨ ، محمد طلعت الغنيمى ، نظرات فى العلاقات الدولية العربيـة ، الاسـكندرية ١٩٧٠ ومؤلفـه الأحكام العـامة فى قانون الأمم ، التنظيم الدولى ، ١٩٧١ ، محمـد عزة دروزة ، الوحـدة العربيـة ، ١٩٥٧ ، الدكتورة عائشـة راتب ، التنظيم الدولى ، الكتـاب الثـانى ، التنظيم الاقليمى والمتخصص ، القـاهرة ١٩٧١ ، محمـد سامى عبد الحميـد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجـع السابق ص ٤٠٧ طعيمة الجـرف ، ابحـاث فى المجتمع العـربى ، القـاهرة ١٩٦٤ ، وباللغـات الأجنبيـة
M. H. ganem, La Ligue des Etats arabes Paris 1947, B.B. ghali, The arab league 1954, International conciliation 1954, Mc Donald, The league of arab States 1965, Saad, The league of Arab States 1966, 7 world Justice, Anabatiwe, Arab unity in terms of law, 1962, P. Reuter, Institutions Internationales 1969, p. 312 Bowett, The law of International Institutions 1970, Khadduri, The arab league as a Regional arrangement 1946.

ومن الدراسـات الخاصـة فى هـذا الموضوع : وحيد رأفت ، شـئون

٢ ــ انشاء جامعة الدول العربية :

ورغم أن الدعوة الرسمية الى انشاء اتحاد عربى لم تأت الا بعد هـذا التصريح بحـوالى عامين ، عنـدما دعت الحـكومة المصرية الدول العربيـة الى اجراء مشاورات حول كيفيـة قيـام اتحـاد أو وحـدة بين الدول العربية « مشاورات الوحدة العربية » فى مارس عام ١٩٤٣ ، الا أن الكتـاب العـرب يكادون يجمعـون على أن تصريح ايدن هـو بمثـابة نقطـة البـداية فى قيـام جامعـة الدول العربية (١) ، ولا نرى ما يؤيد هـذا الزعم ، اذ سبق هذا التصريح بمدد طويلة ، وتلاه أيضـا بمدد ليست قصـيرة الدعوة الى قيـام وحـدة عربية ، فضـلا عن أن بريطـانيا لم يكن لهـا أى دور واضح فى اقامة الوحـدة .

ونحن نعتبر أن دعوة الحكومة المصرية الى اجراء مشـاورات الوحدة العربية ، هى نقطة البداية فى اقامة جامعة الدول العربية . ولم يكن المقصـود من وراء هـذه الدعوة ، كما لم يكن فى مقاصـد العديد من الدول العربية الأخرى ، الاكتفاء بانشـاء منظمة توافقية أو تعاونية ، وانما كان القصد انشاء وحدة أو اتحاد فيدرالى ، ولكن

الجامعة العربية كمنظمة اقليمية ، دراسات فى القانون الدولى الصـادر عن الجمعية المصرية للقانون الدولى المجلد الثـانى عام ١٩٧٠ ، ص ٣٠ وما بعدها ، بطرس غالى ، فقدان العضوية فى جامعة الدول العربيـة . المجـلة المصرية للقـانون الدولى ١٩٥٥ ، ص ١٢٣ وما بعدها ورسـالة الأسـتاذ الدكتـور عز الدين فـوده بالانجليزية حول انشـاء محكمة عدل عربيـة ، ومحاضرات الدكتور بطرس غالى بلاهاى عن الجامعة العربيـة كمنظمة اقليمية ، ١٩٧٢ ، ورسـالة الأستاذ محمد الساكت عن السـكرتير العام لجامعة الدول العربية ، القاهرة ١٩٧٤ ، والدكتور عدنان التلاوى بالفرنسية عن الأمين العـام للجامعة كذلك عام ١٩٧٣ .

(١) يعلل البعض ذلك بدوافع المصلحة البريطانية اساسا ، وان لم يختلف حول ما قررناه فى المتن ، راجع طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٠٦ ، ومفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤١١ .

لم تتمخض المباحثات بين الدول العربية التى جرت فى مؤتمر الاسكندرية فى الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ عن شيء من ذاك ، وانما تم الاتفاق على انشاء منظمة اقليمية ضعيفة ، حرصا على ازالة مخاوف العناصر الانفصالية ، تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء ، ووقع على بروتوكول الاسكندرية فى ٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ ممثلوا كل من العراق وسوريا ولبنان ومصر وشرق الأردن (١) •

٣ ـ ميثاق الجامعـة :

قرر مؤتمر الاسكندرية أن يعهد الى لجنة فرعية بوضع ميثـاق الجامعة ، وقامت هـذه اللجنة بمهمتها ، ورفعت الميثاق الى اللجنـة التحضيرية ، التى أقرته ، ودعت الى مؤتمر عام عرض فيه الميثاق ، وعقد فى القاهرة حتى ٢٢ مارس ١٩٤٥ ، حيث أقر الميثاق بالاجماع ، وتم التصـديق عليـه ، ودخـل دائرة التنفيـذ اعتبارا من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ •

٤ ـ محاولات الوحدة العربية بعد انشاء الجامعة :

دفعت جامعة الدول العربية العـالم العربى الى طريق التنظيم الاقليمى ، وهـو طريق حديث وجـد للدفاع عن مصـالح اقليمية ، ولتحقيق غايات اقليمية لشـعوب لا تتماثل كثيرا بالدرجة التى نجـد عليها الدول العربية ــ فبحسب علمى ــ لا تجمع منظمة اقليمية بين دول تتحدث لغـة واحدة ، وتعبر عن مصـالح واحدة ، وكانت فى التاريخ كيانا واحدا كما نجد فى الدول العربية •

ولقد شرحنا طبيعة المنظمات الدولية فى النظرية العامة ، وذكرنا أن حجر الزاوية فى كافة هذه الروابط هو وجود دول مستقلة ، وقيام روابط بينها لا تؤثر بشكل فعال فى سيادتها ، وعلى هـذا النحو نجـد

---

(١) حرص بروتوكول الاسكندرية ايضا على النص على ضـمان الدول العربية لاستقلال لبنان وسيادته فى حدوده الحالية .

كافة المنظمات الاقليمية التقليدية كمنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الافريقية ،والحلف الغربى ... الخ .

لذا كان من الطبيعى أن يسمح ميثاق الجامعة للدول العربية التى ترغب فى أن تقيم تعاونا بينها أوثق مما نص عليه فيه ، على عقد ما تشاء من الاتفاقات لتحقيق ذلك [١] ، بل ان أول أهداف الجامعة هو تحقيق الوحدة العربية .

ومع ذلك فاننا نلاحظ أن الخط الوحدوى العربى قد اتخذ مسارا مزدوجا : الوجه الأول منه تم عن طريق استمرار الروابط التقليدية التى أقامتها جامعة الدول العربية ، ومحاولة تقويتها فى اطار نظرية التنظيم الاقليمى وتطورها فى مختلف أنحاء العالم ، ولقد تجلى ذلك فى الاهتمام بحقول الأنشطة الدولية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفنية — أو بالجملة الأنشطة غير السياسيه . ومن ثم فقد أوجدت الجامعة العربية العديد من الوكالات الدولية المتخصصة على النمط الذى تطورت اليه معظم المنظمات الاقليمية ، ووفقا لما أدى اليه التطور بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

أما الوجه الثانى ، فقد اتجه الى انشاء كيانات سياسية وحدوية أكثر قوة . وقد بدأ ذلك بابرام العديد من الاتفاقات والأحلاف الثنائية بين الدول العربية ، وكانت تجربة الوحدة بين مصر وسوريا عام ١٩٥٨ من أقوى هذه المحاولات ، اذ أعقبها مد وحدوى ، أقام كيانات دولية أخرى جديدة ، مثل الاتحاد الذى جمع بين الجمهورية العربية المتحدة واليمن (الدول العربية المتحدة) فى ٨ مارس عام ١٩٥٨ ، والاتحاد العربى الذى تكون فى نفس التاريخ بين العراق والأردن ، ردا على التجمع الوحدوى الأول بقيادة الجمهورية العربية المتحدة ، ثم مشروع آخر لوحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق ، بعد سقوط الملكية فيها .

---

(١) المادة ٩ من ميثاق الجامعة .

ولقد أدت أسباب عديدة الى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربيــة ترتد الى حدودها الأصــلية • وهكذا انتهت مرحلة الستينات بدون تحقق لمزيد من الوحدة ان لم يكن قــد أوجدت عوامل للارتياب والفرقة بين الدول التى حاولت أن تقيم الوحدة بينها

٥ ـ اتحاد الجمهوريات العربية :

وشهدت السبعينات مرحلة جديدة من مراحل هذا الخط الوحدوى بعد قيام الثورة فى ليبيا ، فقد صدر بيان طرابلس عام ١٩٦٩ من كل من الرئيس الراحل جمال عبد الناصر والعقيد معمر القذافى والرئيس جعفر نميرى ، يعلن عن رغبة ممثلى مصر وليبيــا والسودان فى اقامة وحدة ثلاثية بين هذه الأقطار يسمح بعد ذلك بالانضمام اليها لمن يريد من الدول العربيــة الأخرى • وتوالت المبــاحثات بين ممثلى الدول الثلاث ، والتى أدت فى النهاية الى اقامة اتحاد الجمهوريات العربيــة فى عام ١٩٧١ [١] •

وقد أقام هــذا الاتحاد مجلسا للرئاسة مكونا من رؤساء الدول الثلاث ، ومجلسا وزاريا ، ثم برلمــانا (مجلس الأمة الاتحــادى) • وكان من المفروض أن تكون هنــاك محكمة اتحادية لكنها لم تنشــأ • ويعتبر هــذا الاتحاد اتحادا تعاقديا بحسب الأصــل ، وان انطوى على العديد من العوامل التى تجعل من السهل أن يتحول الى اتحــاد فيدرالى ، وذلك اذا ما تطورت اختصاصاته فى الواقع العملى [٢] • ولكنه على كل حال قد انتهى ولم تعد له قائمة الآن •

---

(١) يراجع مقال لنــا عن الطبيعة القانونية لاتحــاد الجمهــوريات العربية ، رسائل الجمعية المصرية للقانون الدولى ، ص ٥٠ وما بعــدها .

(٢) يراجع مقالنا المشار اليه عن طبيعة اتحاد الجمهوريات العربية . وان كنا نلاحظ ان هــذا الاتحاد يبلغ حدا كبيرا من الضعف ، اذ برغــم انشاء العديد من اجهزته ، وانتخاب رئيس لمجلس رئاسته وتعيين مجلس الوزراء واعضاء مجلس الامة الاتحــادى ، فان الخلافات السياسية بــين أعضائه لــم تلبث أن قضت عليــه .

٦ ـ الوحدة بين مصر وليبيا :

يلحظ من يراقب تطور العلاقات العربية اصرارا متزايدا من الرئيس الليبى معمر القذافى على اقامة وحدة عربية سريعة بين ليبيا ومصر ، أقوى مما تم التعبير عنه فى اتحاد الجمهورية العربية : ونظرا لتقبل مصر لفكرة الوحدات الأقوى حسبما تدل عليه الوثائق الرسمية ، فقد استجابت لهذا الطلب • وأقيمت عدة لجان لبحث مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والدستورية لاقامة الوحدة ، وأعلن رسميا عام ١٩٧٣ قيام الوحدة بين مصر وليبيا ، وكلفت لجنة تمثيلية من ممثلين لكلا الشعبين لوضع دستور الدولة الجديدة • ومع ذلك فلم تلبث العلاقات بين مصر وليبيا أن ساءت ، مما جعل أعمال هذه اللجنة تتعثر ، ومما جمد فكرة الوحدة فى الظروف الراهنة •

٧ ـ حرب أكتوبر وفكرة الوحدة العربية :

أدى قيام حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ الى احداث بعض التغيرات فى المنطقة العربية ، بل وفى العالم أجمع • ولقد عبرت ورقة أكتوبر التى قدمها الرئيس المصرى أنور السادات الى الشعب فى أعقاب هذه الحرب ، عن هذه التطورات ، وحاولت أن تستوعبها وأن تحدد آثارها بالنسبة لموضوع الوحدة العربية • ويتضح التغير فى هذه الزاوية فى عدة مسائل رئيسية :

١ ـ ان الأفكار الوحدوية التى ظهرت فى الستينات كانت تضع من قبيل المستحيلات أن تتم الوحدة العربية أو أن يقوم تضامن عربى أقوى بين دول مختلفة فى أنظمتها الاجتماعية ، وكثيرا ما أجريت التفرقة بين الدول التقدمية والكيانات الرجعية أو المتخلفة • وقد اثبتت حرب أكتوبر أن الوحدة بين العرب عميقة ، ولها جذورها الممتدة بين كل الكيانات بصرف النظر عن اتخاذها الاشتراكية أم بقائها فى اطار تقليدى • ومن ثم فقد عبرت ورقة أكتوبر عن أن هذا المفهوم الجديد هو الذى أثبتته حرب أكتوبر •

٢ ـ أن الوحدة السياسية للدول العربية ، ولو أنها مازالت هدفا رئيسيا ، الا أن الظروف الحالية لا تساعد على تحقيقها ، وأن الأهم من ذلك محاولة التركيز على المصالح العربيــة المشتركة وتقويتهـا لتجيء الوحدة السياسية تتويجا لذلك فى النهاية •

٣ ـ أن الجانب الذى يجب التركيز عليه فى المرحلة الراهنة ، هو الجانب الاقتصادى • فالعرب يملكون أسلحة اقتصادية كبيرة أثبتت وجـودها فى حرب أكتوبر ، وينبغى أن يندفع التكامل الاقتصــادى بين الدول العربية الى أبعد مدى فى المرحلة المقبلة • ولعل صــيغة التكامل الاقتصادى ، هى الصيغة الرئيسية التى ستطرح نفسها على المسرح العربى خلال السنين القــادمة •

فاذا لاحظنا اهتمام الخط التنظيمى الذى تســير عليه الجامعة العربية بالزاوية الاقتصادية ، ورجــوع الخط الوحــدوى الى هذه الزاوية بقوة بعد حرب أكتوبر ، لتيقنا أهمية الوحــدة الاقتصــادية العربيــة •

المبحث الأول

أهداف الجامعة ووظائفها والمبادىء التى تقوم عليها

أولا — تحقيق الوحـــدة العربية الشاملة :

لا شك — فى تقديرنا — أن الهدف الأساسى الأول الذى تسعى الجامعة الى تحقيقه والذى يميزها عن ســائر المنظمات الاقليميــة الأخرى ، انما هــو سعيها الى اقامة الوحـــدة الشاملة بين الدول العربية . لقـــد كانت الحكومة السورية تســتهدف — عندما جاءت لنتشاور فى مباحثات الوحـــدة — أن تقيم حكومة مركـــزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقل حكومة فيدرالية . ولم تكن أهــداف الحكومة المصرية تخرج عن ذلك . واذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت فى النهاية ، وفضـــل المجتمعون اقامة كيـــان لتنسيق التعاون بينهم ، الا أن أمل العرب لم ينته الى ضرورة قيـــام وحدة أقوى . واكتفت الجامعة بالاختصاصات المتواضـــعة التى تمارسهــا لتحقيق هذا الهدف الشامل .

وقد تم التعبير عن هذا الهدف فى البداية فى البنـــد الثالث من بروتوكول الاســـكندرية بالقول بأنه « مع الارتبـــاط بهـــذه الخطوة المباركة ، ترجو اللجنـــة أن توفق البـــلاد العربيـــة فى المستقبل الى تدعيمها بخطوات أخرى » . كما جاء بديباجة الميثـــاق أن الجـــامعة قـــد أنشئت « تثبيتا للعلاقات الوثيقـــة ، والروابط العـــديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هذه الروابط بتوحيدها .. » .

ومن ناحية أخرى ، فقد نصت المـــادة التاسعة على أنه «لدول الجامعة الراغبـــة فيما بينها فى تعاون أوثق ، وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق ، أن تعقـــد بينها من الاتفاقيات ما تشـــاء لتحقيق هـــذه الأغراض » .

بل إن الميثاق نفسه قد توقع أن تتغير الروابط بين الدول العربية الى المدى الذى يحتاج الى تعديل فى نصوص الميثاق بما يجعل الجامعة أداة أقوى لتحقيق الوحدة العربية ، فنصت المادة ١٩ على أنه : « يجوز ، بموافقة ثلثى دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق » .

ثانيا : تحقيق التعاون بين الدول الاعضاء فى مختلف مجالات العلاقات الدولية : الى جانب الهدف الرئيسى الذى ابتغته الجامعة ، وهو تحقيق الوحدة بين الدول العربية ، نجد أن المنظمة تقوم كغيرها من المنظمات الاقليمية بالعمل على تحقيق التعاون بين أعضائها فى المجالات السياسية والمجالات غير السياسية .

١ — التعاون فى المجالات السياسية :

(أ) التنسيق السياسى بين الدول الأعضاء :

أجملت المادة الثانية من ميثاق الجامعة هذه الأهداف بقولها ان « الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ، وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها ، وصيانة لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها » .

ويستهدف هذا النص العمل على تنسيق مختلف سياسات الدول العربية حتى تبدو غير متعارضة ، وحتى تظهر كقوة سياسية متماسكة فى مختلف المؤتمرات والمنظمات الدولية . ورغم حرص الميثاق على تأكيد هذا الهدف ، الا أنه بدا أن الدول العربية لا تلتزم به ، فكثيرا ما اتخذت مواقف متعارضة من القضايا الدولية الهامة ، بل كثيرا ما وجدنا توالى الهجوم السياسى على بعضها البعض ، وتتخذ وسائل الاعلام المختلفة فى التشكيك فى مواقف بعضها البعض ، ولذلك فقد تم الاتفاق فى مؤتمر القمة المنعقد عام ١٩٦٥ على ميثاق للتضامن العربى يستهدف تقوية هذا الهدف ،

وقد جاء به أنه « .. ايمانا بالحاجة الى الالتزام والوفاق بين الدول العربية ، لكى يتسنى لها أن تلعب دورا فعالا فى اقرار السلام ورغبة فى توفير جو يسوده روح الود والاخاء بين البلاد العربية حتى لايتمكن الأعداء من أن يفتتوا فى عضد الأمة العربية .. ».
وتم الاتفاق فى هذا المؤتمر على عدة أهداف لانهاء الخلافات العربية وتحقيق التضامن فى القضايا السياسية العربية وخاصة قضية فلسطين . أهمها : احترام سيادة كل دولة ومراعاة النظم السائدة فيها وفقا لدساتيرها وقوانينها وعدم التدخل فى شئونها الداخلية ، استخدام الصحف والنشر فى خدمة القضايا العربية ، ووقف حملات التشكيك والمهاترة (١) .

(ب) تنسيق علاقة الجامعة بالمنظمات الدولية الأخرى :

يدخل فى التنسيق السياسى ، تنسيق علاقات الدول العربية كمجموعة مع بقية دول العالم . وقد نصت المادة الثالثة من ميثاق الجامعة على أن من مهام مجلس الجامعة « تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » .

وبرغم أن منظمة الأمم المتحدة لم تكن قد وجدت بعد ، وقت وضع ميثاق جامعة الدول العربية ، الا أن المفاوضات بشأن قيامها كانت دائرة ، ومن ثم فقد قصد واضعوا ميثاق جامعة الدول العربية أن تقوم علاقات وثيقة بين الجامعة والأمم المتحدة . وقد اعترفت منظمة الأمم المتحدة بجامعة الدول العربية كمنظمة اقليمية بمقتضى الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة وذلك فى عام ١٩٥٠ . ويدعى الأمين العام للجامعة الى الاشتراك فى مناقشات أجهزة الأمم المتحدة كمراقب . وقد تم تبادل العديد من الرسائل بين أمين الجامعة والأمين

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، مؤلف الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٢٢ هامش (٢) .

العام للأمم المتحدة لتحديد حقول التعاون المشترك فى مختلفة المجالات الانسانية ، كما أحالت الأمم التحدة شكوى لبنان ضد مصر عام ١٩٥٨ والذى يتهمها فيهـا بالتدخل فى شئونه الداخلية • الى الجامعة العربيـة •

وبالاضافة الى ذلك تتعاون الجامعة مع العديد من الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية ، وقد أبرمت اتفاقات مع كل من منظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة العمل الدولية (١) •

ونظرا للروابط الوثيقة بين أعضاء الجامعة ، وأعضاء منظمة الوحدة الافريقية (٢) ، والتى تجلت بوضوح فى العديد من المجالات ، فقد عملت الجامعة على تدعيم صلتها بها ، وقد عقدت الجامعة فى ينـاير عام ١٩٧٤ مؤتمرا للتعاون العربى الأفريقى تم فيه دراسة أسلوب تقوية الصلات بينهما ، وخاصة بعد الموقف المشرف الذى اتخذته الدول الافريقية من قضية الشرق الأوسط ، وبعد أن بادرت جميعها بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اسرائيل فى أعقاب حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ •

ويثير هدف التنسيق بين سياسات الدول الأعضاء سؤالا هاما حول حق جامعة الدول العربية فى الرقابة على المعاهدات التى تبرمها الدول الأعضاء لكى لا تتبع سياسة تتعارض مع أهداف الجامعة

---

(١) راجع مجموعة الاتفاقات المنعقدة فى نطاق جامعة الدول العربية ص ٤٥٠ وما بعدها • وراجع مقالا عن العلاقة بين الجامعة والأمم المتحدة للدكتور احمد مرسى فى عدد عام ١٩٧٣ من المجلة المصرية للقانون الدولى •

(٢) تدخل الدول العربية الافريقية فى عضوية منظمة الوحدة الافريقية ، وهى مصر والسودان وتونس والمغرب والجزائر وموريتانيا والصومال •

ومبادئها (١) .

وقد أجاب جانب من الفقه على هذا السؤال بالايجاب ، مستندا الى المادة ١٧ من الميثاق التى ألزمت الدول الأعضاء بايداع نسخ من جميع المعاهدات والاتفاقات التى تعقدها مع أية دولة أخرى ، لدى سكرتارية الجامعة .

(ج) المناهج السياسية لتحقيق السلم فى ميثاق الجامعة :

تحدث الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة عن مناهج تحقيق السلم التى يجوز للمنظمات الاقليمية أن تمارسها ، وهو منهج التسوية السلمية للمنازعات (٢) ، ومنهج الأمن الجماعى ، وانما هذا المنهج الثانى ينفذ تحت مراقبة مجلس الأمن واشرافه ، واعمال كل من المنهجين مقيد بالقيد الوارد بالمادة ٥٢ من الميثاق وهو معالجة « ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا » ، وعدم تعطيل صلاحيات مجلس الأمن والجمعية العامة فى خصوص هذه المناهج .

ورغم أن ميثاق الجامعة سابق فى ابرامه على ميثاق الأمم المتحدة، فانه لم يخرج على هذا الحكم ، ونص على مبدأ التسوية السلمية للمنازعات التى تثور بين الدول العربية عن طريق مجلس الجامعة ، كما تحدث عن قمع العدوان الذى قد تتعرض له أية دولة عربية فى اطار الجامعة .

التسوية السلمية للمنازعات :

تحدث ميثاق الجامعة عن اختصاص الجامعة بهذا الصدد فى

---

(١) براجع مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم ، « محاضرات عن جامعة الدول العربية عام ١٩٦٦ ، السابق الاشارة اليه ص ٥٢ وما بعدها .

(٢) نصت المادة ٢/٥٢ من الميثاق على أنه « يبذل اعضاء الأمم المتحدة الداخلون فى مثل هذه التنظيمات .. كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الاقليمية ، وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن » .

المادة الخامسة من الميثاق التى نصت على أنه « لا يجوز الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة • فاذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض هذا الخلاف ، كان قراره عندئذ نافذا وملزما ، وفى هذه الحالة لا يكون للدول التى وقع بينها الخلاف الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته • ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة ، وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما • وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء » •

وهكذا نجد هذه المادة ترسى ثلاث مسائل رئيسية هى :

١ — تحريم فض المنازعات بالقوة ، ويتمشى ذلك مع التطور الذى جد فى المجتمع الدولى ، وحرم اللجوء الى القوة لحل المنازعات أيا كان سببها •

٢ — قيام مجلس الجامعة بوظيفة التحكيم بين الدول الأعضاء : وقد تطلبت المادة الخامسة لامكان ممارسة المجلس هذه المهمة عدة شروط هى :

أن يلجأ اليها الأطراف ، وأن يكون النزاع قليل الأهمية أو « لا يتعلق باستقلال الدولة وسيادتها » •

ولا يجوز للأطراف فى النزاع أن يشتركوا فى التصويت على قرارات المجلس أو مداولاته •

٣ — أما اذا كان الخلاف يخشى منه وقوع حرب بين دول الجامعة أو بين دولة من دول الجامعة ودولة أخرى ، فان المجلس يتدخل — بالضرورة — فى النزاع ، ولكن بطريق الوساطة ، ويصدر قراراته بالأغلبية ، بدون اشتراك الأطراف فى التصويت •

وتطبيقا للقواعد العامة لا يعتبر قرار المجلس فى الوساطة ملزما ، على خلاف قرار التحكيم الذى يعد ملزما ونافذا .

محكمة العدل العربية :

برغم نص الميثاق فى المادة ١٩ على أن قيام محكمة عدل عربية ، مسألة لها الأولوية عند بحث تعديل ميثاق الجامعة ، وبرغم قيام دراسات فقهية (١) ، وفى نطاق الجامعة بشأن هذه المسألة ، الا أنه لم يتم شىء فى هذا النطاق حتى الآن .

ولا شك أن تعقد أجهزة الجامعة ، وتزايد الدول الأعضاء بها ، يحتاج الى جهاز قانونى يصدر أحكاما ملزمة فى الخلافات التى تنشب بين دول الجامعة من ناحية ، ويقدم الفتاوى والاستشارات الى مختلف أجهزة الجامعة ووكالاتها المتخصصة من ناحية أخرى ، على نحو ما نرى فى الأمم المتحدة ، وفى المنظمات الأوربية والأمريكية .

الأمن الجماعى الاقليمى :

نص الميثاق على أنه اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من دول الجامعة ، أو خشى وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء ، أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فورا . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالاجماع . فاذا كان الاعتداء من احدى دول الجامعة لا يدخل فى حساب الاجماع رأى الدولة المعتديه . واذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدوله المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ، فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابقة ، واذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة ، حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده » (المادة ٦) .

---

(١) راجع الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٤٤٧ .

ونلاحظ على هذا النص أن النقض يعتوره من أكثر من وجـه :
فهو أولا يطلب أن يصدر قرار المجلس بالتدابير اللازمة لرد الاعتداء بالاجماع ، ومعنى ذلك أن رأى أى دولة يمكن أن يشـل المجلس عن اتخاذ ما يلزم ، رغم خطورة الموقف اذ الفرض أنه يمثل عدوانا على دولة من دول الجامعة .

ومن ناحية أخرى لم يضع معيارا لمـا يعد عدوانا ، واذا كان هذا التحـديد أمرا صـعبا والأفضل تركه لظروف الحـال ، الا أنه من العيوب الواضحة أن النص لم يتحدث عن التدابير اللازمة لمواجهـة العـدوان ، كما لم يحـدد العقوبات التى يمكن أن توقع على المعتدى أو المساعدات التى ينبغى أن تقدم لضحية العدوان (١) .

واذا قارنا هذا النص بنصوص ميثاق الأمم المتحدة نتبين النقص فيه من أكثر من وجه ، فالميثاق تحدث عن تدابير غير عسكرية وتدابير عسكرية ، كما أنشأ أجهزة يمكن أن توقع الجزاءات العسكريه (لجنة أركان الحرب) ، ووضع على عاتق الدول الأعضاء التزامات عـديدة فى هذا الصدد . وكان على ميثاق الجامعة أن يواجه هـذه المسائل ؛ ولكنه لم يفعل .

معاهدة الدفاع المشترك :

وقد أدى ذلك بالدول الأعضاء الى ضرورة تدعيم تعاونها بشكل أكثر فاعلية فى هذا المجال الحيوى ، خاصـة وأن عدوا غادرا — هو اسرائيـل — أقيم على حساب دولة عربية ، وفى منظمة عربية هامة ، ولم تستطع الجامعة العربية أن تفعل شيئا تجاهه . وتحقيقا لهـذا الهـدف ، تم ابرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصـادى بين الدول الأعضاء فى ١٧ يونيو عام ١٩٥٠ ، ووقع عليها جميع الدول

---

(١) محمـد حافظ غانم ، محاضرات فى جامعـة الدول العربيـة ، ص ٥٢ .

الأعضاء . وقد جاءت هذه المعاهدة لتتلافى أوجه النقص التى انتابت أحكام الميثاق . ويمكن أن تقسم التدابير العسكرية التى نصت عليها المعاهدة الى قسمين : تدابير وقائية ، وتدابير دفاعية .

أولا — التدابير الوقائية :

١ — أكدت الاتفاقية عزم الدول المتعاقدة على التعاون فيما بينها لدعم مقدرتها العسكرية وتعزيزها ، والاشتراك بحسب مواردها وحاجاتها ، فى تهيئة وسائلها الدفاعيةالخاصة والجماعية ، لمقاومة أى اعتداء مسلح . (المادة ٤) .

٢ — وتتشاور الدول الأعضاء فيما بينها — بناء على طلب احداها — كلما وقع تهديد لسلامة أراضىأية واحدة منها ، أواستقلالها، أو أمنها .

ثانيا — التدابير الدفاعية :

١ — اعتبرت الدول كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة منها ، اعتداء عليها جميعا (المادة ٢/١) .

٢ — أكدت الدول الأعضاء عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف ، وذلك اذا ما تعرضت لخطر الحرب الداهم ، أو فى حالة قيام حالة دوليه مفاجئة يخشى خطرها (المادة ٣/٢) .

٣ — تبادر الدول بتقديم المعونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان وكما تتخذ على الفور — منفردة أو مجتمعة — جميع التدابير ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل ، بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة ، لرد الاعتداء ولاعادة الأمن والسلام الى نصابهما ، وذلك عملا بحقها المسلم به فى الدفاع الشرعى الفردى والجماعى عن كيانها وسلامتها (المادة ٢/١) .

٤ — أكدت المعاهدة التعاون الكامل مع الأمم المتحدة ، وعدم المساس بالمسئوليات التى يضطلع بها مجلس الأمن فى مثل هذه الأحوال ، وتعهدت الجامعة باخطاره بوقوع العدوان ، وبالتدابير التى تتخذها (١) • كما تعهدت الدول الأعضاء بألا تعقد أى اتفاق دولى تتناقض أحكامه مع أحكام هذه المعاهدة ، وبألا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكا يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة (المادة ١٠) •

اجهزة الدفاع المشترك :

ولكى تكفل المعاهدة تنفيذ أحكامها على أكمل وجه ، نظمت أجهزة دائمة ، صارت ضمن أجهزة الجامعة ، للاضطلاع بهذه المسئوليات هى :

١ — مجلس الدفاع المشترك :

يتشكل هذا المجلس من وزراء خارجية الدول الأعضاء ووزراء الدفاع ، أو من ينوبون عنهم (المادة ٦/٢) • وهو صاحب الاختصاص الأساسى فى تنفيذ الأحكام العسكرية التى قررتها الاتفاقية ، مستعينا فى ذلك باللجنة العسكرية الدائمة وعاملا تحت اشراف مجلس الجامعة • وتصدر قرارات المجلس بأغلبية ثلثى الأعضاء (٢) ، وهذا يعد أفضل من نص الميثاق الذى يتطلب الاجماع •

٢ — اللجنة العسكرية الدائمة :

تتشكل هذه اللجنة من ممثلى هيئة أركان حرب الجيوش العربية التابعة للدول الأعضاء • وتنتخب اللجنة رئيسا لها لمدة عامين قابلة

---

(١) يراجع الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٥٠ .

(٢) تراجع المادة ٦ من المعاهدة .

للتجديد ، ويجوز للجنة أن تشكل لجانا فرعية لبحث أية موضوعات تدخل فى اختصاصها •

وتختص اللجنة بتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه (١) •

٣ — القيادة العربية الموحدة :

قضت الاتفاقية بضرورة انشاء قيادة عربية موحدة عندما تشترك الدول الأعضاء فى عمليات عسكرية ، بقيادة الدول التى تكون قواتها المشتركة فى العمليات أكثر عددا وعدة من كل الدول الأخرى ، الا اذا

---

(١) تطلبت المادة الخامسة ان يكون الاعضاء فى اللجنة من ذوى الجنسية الأصيلة للدول الاعضاء ، ولعل السبب فى ذلك التجارب العربية السابقة ، والتى جعلت بعض الأجانب فى مواقع قيادية هامة فى بعض الدول العربية ، بل وفى اثناء حربها مع اسرائيل « جلوب » . وقد تضمنت الاتفاقية ملخصا فصل اختصاصات اللجنة العسكرية الدائمة . ومن اهم الأحكام التى وردت به انه جعل هذه اللجنة مختصة بتقديم المقترحات :

١ — لتنظيم قوات الدول المتعاقدة ، وتحديد الحد الادنى منها .
٢ — لزيادة كفاية هذه القوات من حيث التسليح والتدريب .
٣ — لاستثمار الموارد العربية لصالح المجهود الحربى . وكذلك أعطاها اختصاص :
١ — اعداد الخطط الحربية لمواجهة الأخطار المتعلقة أو اى عدوان مسلح يقع على الدول العربية .
٢ — بحث التسهيلات والمساعدات التى يمكن أن يطلب الى كل دولة من الدول المتعاقدة ان تقدمها — وقت الحرب — الى جيوش الدول المتعاقدة الاخرى .
٣ — تنظيم تبادل البعثات التدريبية او تهيئة الخطط للمتحاربين والمناورات المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة للاستفادة من هذه التمارين والمناورات ، ودراسة نتائجها ، بقصد اقتراح ما يلزم لتحسين وسائل التعاون بين هذه القوات فى الميدان .

اختيار القائد العام على وجه آخر باجماع آراء حكومات الدول المتعاقدة كما تحدثت المادة الخامسة من الاتفاقية عن تكوين هيئة أركان حرب مشتركة لمعاونة القائد العام .

٤ ــ اللجنة الاستشارية العسكرية :

وهى تختص بالاشراف على أعمال اللجنة العسكرية الدائمة . وتتشكل من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء .

٢ ــ التعاون فى المجالات غير السياسية :

لم يهمل ميثاق الجامعة أوجه التعاون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ... الخ . وانما اهتم بها اهتماما كبيرا . كما أن الأحكام التى قررها الميثاق بهذا الشأن قد تعرضت لتطوير واسع سواء من حيث مجالات الاختصاصات أم وسائل ممارستها ، وذلك من خلال اتفاقية الدفاع المشترك من ناحية ، وبقرارات مجالس الرؤساء والملوك العرب من ناحية ثانية ، وأخيرا عن طريق انشاء العديد من الوكالات العربية المتخصصة ، وابرام العديد من الاتفاقات .

أولا ــ نصوص الميثاق :

جاء بالمادة الثانية فقرة ٢ من ميثاق الجامعة أن الدول الأعضاء تتعاون تعاونا وثيقا فى المجالات الآتية :

(أ) الشئون الاقتصادية والمالية . ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة ، وأمور الزراعة والصناعه .

(ب) شئون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحديدية ، والطرق ، والطيران ، والملاحة ، والبرق ، والبريد .

(جـ) شئون الثقافة .

(د) شـئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجـرمين •

(هـ) الشـئون الاجتماعية •

(و) الشـئون الصـحية •

وقد قضت المـادة الرابعة من الميثاق بانشاء لجنة فنيـة خاصة لكل من هذه الشئون ، تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة •

وتختص هذه اللجان بالنظر فى أسس التعاون بين الدول الأعضاء، ومداه ، وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعـرض على المجلس للنظر فيها ، تمهيدا لعرضها على الدول الأعضاء •

وتطبيقا لذلك تم انشاء اثنتى عشرة لجنة فنية هى :

اللجنـة الثقافية ، اللجنة الاقتصادية ، لجنة المواصلات ، اللجنة الاجتماعية ، اللجنة القانونية ، لجنة الاعلام ، لجنة خبراء البترول ، لجنـة الأرصاد الجوية ، اللجنة الصحية ، لجنـة الشئون المـاليـة والادارية ، لجنة حقـوق الانسان ، مؤتمـر ضباط اتصـال المكاتب الاقليمية لمقاطعة اسرائيل •

وتمثـل كل دولة عضو بمندوب أو أكثر فى كل لجنـة — وكذلك فلسطين — ويعـين مجلس الجامعة لكل لجنـة رئيسا لـمدة سنتين قابلة للتجديد • وتصدر اللجـان قراراتها بأغلبيـة ثلثى الأعضاء • وتتولى اللجنة التحضير لمجلس الجامعة وتعـرض كل أعمالها عليه ، وهى تصوغ نتائج عملها — ليس فى شكل مشروعات اتفاقات فحسب — وانما أيضا فى شكل مشروعات قرارات أو توصيات •

هذا وتعقد اللجنة اجتماعاتها بالقـاهرة ، وتعاونها الأمانة العامة فى انجـاز مهمامها •

ولقد أعطت هذه اللجان حيويه كبيرة لنشاط الجامعة ، اذ « ساهمت فى خلق جو من التعاون بين الدول العربية عن طريق قيام المؤتمرات ، وحلقات الدراسة فى الشئون المعنية بها ، كما توصلت الى اقرار مشروعات اتفاقات أقرها المجلس ووافقت عليها الدول الأعضاء (١) » .

ثانيا — معاهدة الدفاع المشترك :

اهتمت معاهدة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء بالمسائل الوظيفية ، وخاصة فى الحقول الاقتصادية . وقد جاءت المادة السابعة منها تقول بأنه « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها ، واستثمار مواردها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام ، على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه ، وابرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف » .

وقد أنشأت معاهدة الدفاع المشترك جهازا جديدا يقوم بتحقيق هذه الأهداف هو المجلس الاقتصادى . وهو يتكون من وزراء الدول المتعاقدة المختصين فى الشئون الاقتصادية أو من يمثلونهم اذا استحال حضورهم بأنفسهم ، ويدخل فى اختصاصه العمل على تنسيق التعاون بين الدول العربية على خير وجه وتنفيذ ما نصت عليه المادة السابقة من الاتفاقية . وللمجلس أن يستعين بلجنة الشئون الاقتصادية التى نص عليها الميثاق .

---

(١) من اهم اوجه النشاط هذه ، المعاهدة الثقافية بين دول الجامعة (١٩٤٥) اتفاقية تسليم المجرمين (١٩٥٢) ، اتفاقية الاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية (١٩٥٣) اتفاقية الجنسية (١٩٥٤) ، اتفاقية تنسيق السياسة البترولية (١٩٦٠) ، اتفاقية التعاون العربى فى استخدام الطاقة الذرية فى الأعمال السلمية (١٩٦٥) .

الكيــان المستقل للمجلس الاقتصادى :

اكتشفت الدول منــذ فترة طويلة أهميــة أن تستقل الأجهــزة الفنية عن الأجهزة السياسية فى القيام بوظائفها ، وهــذا ما تبينــه المجلس الاقتصادى منــذ انشائه عام ١٩٥٠ حتى عام ١٩٥٩ عندما طلب من الجامعة اسباغ كيان ذاتى عليه •

وقــد وافق المجلس على هــذا الطلب ، وتم ابرام بروتوكول خاص اعتبر جزءا مكملا لاتفاقية الدفاع المشترك • ومن أحكام هذا البروتوكول أنه يجوز لأية دولة عربيــة عضــو فى الجامعة ، أو لأى دولة عربيــة أخرى أن تنضم لعضــوية المجلس وحــده ، دون أن يعنى هذا الانضــمام ، ارتباطها بطــريق مباشر أو غــير مباشر ، بالالتزامات ذات الطبيعة الدفاعية المنصوص عليها فى اتفاقيــة الدفاع المشترك •

والواقع أن المجلس الاقتصــادى قــد قام بأهــم المنجــزات الاقتصادية فى نطاق الجامعة منذ انشائه • كما أنه ساهم فى ايجــاد التطور الثالث فى أسلوب تنفيذ الأهــداف الاقتصادية والاجتماعيــة للجامعة بانشاء الوكالات المتخصصة •

أهــم الانجازات فى مجال التعــاون الاقتصــادى والاجتماعى والثقافى العربى :

١ ــ اتفاقيــة تســهيل التبادل التجــارى وتنظيم تجــارة الترانزيت (١) :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على هذه الاتفاقية عام ١٩٥٣، وخضعت لمــدة تعديلات باتفــاقيات لاحقــة وافق عليهــ المجلس الاقتصادى آخرها فى عام ١٩٦٠ •

---

(١) تم التوقيع على هــذه الاتفاقية من كل من الأردن ولبنان والعراق ومصر والسعودية ، واليمن وانضمت اليها الكويت عام ١٩٦٢ •

وقد تضمنت الاتفاقية تقرير اعفـــاءات من الرسوم الجمركيــة على استيراد بعض السلع « السلع الزراعيــة والحيوانية والثروات الطبيعيــة » ، وتخفيضات بنسب معينــة تختلف بحسب اختــلاف المنتجات الصناعية التى نصت عليها الاتفاقية •

وقضت الاتفاقية كذلك بمعاملة الدول العربيــة لبعضها البعض معاملة تفضيلية فى شأن التصدير والاستيراد (١) •

ونصت المعاهدة أخيرا على تسهيل حركة الترانزيت عبر البــلاد العربية الأطراف فى الاتفاقيــة ووفقــا للقواعد والأنظمة الجمركيــة المرعية فى البلد الذى تمــر خلاله تجــارة الترانزيت « المــادة ٤ من الاتفاقيــة » •

٢ ـ اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال:

وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ ، وأدخلت عليهــا بعض التعــديلات (٢) • وتســتهدف هــذه الاتفاقيــة تنظيم مدفــوعات المعاملات الجارية ، كما تضع قواعد الانتقال رؤوس الأموال بينها • وقــد عملت هذه الاتفاقية على تسهيل تحــويل مدفوعات المعاملات الجارية بين الدول العربية ، وشجعت رؤوس الأموال بينها •

٣ ـ اتفاقية الجدول الموحد للتعريفة الجمركية :

أعد هــذه الاتفاقية المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٦ ، ووافقت عليها ست دول ، صدقت عليها أربع منها (٣) •

---

(١) اضاعت قيمة الاتفاقية تصديقات بعض الدول عليها • راجع فى التفاصيل ، الشافعى محمد بشــير ، المنظمات الدولية ، المرجع الســابق ص ٣٩٦ • وراجع فى شــرح احكام هذه الاتفاقيــة محمد سامى عبد الحمد المنظمات الدوليــة ص ٤٥٦ •

(٢) صدقت عليها لبنــــان والأردن وســـوريا والســعودية ومصر والعــراق •

(٣) الدول التى صدقت على هذه الاتفاقية هى ســوريا والسعودية والاردن ومصر ولم تصدق عليها العراق ولبنــان •

وتستهدف هذه الاتفاقيــة توحيــد التعريفة الجمركية بين الدول الأعضــاء وتسهيل فهمها • وقــد أنشأت الاتفاقيــة « لجنــه جدول التعريفة » عهد اليهــا بمهمة شرح جــداول التعريفـــات واقتراح مشروعات القــوانين بشأنها وفحص الخلافات التى تنشب بين الدول حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية وتقــديم التوصيات التى تكفل حلها •

٤ ــ اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربيــة :

لعــل من أهم الانجازات التى تحققت فى المجــال الاقتصادى ، هى تلك الاتفاقية التى أعدها المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٧ وصدقت عليها خمس دول عربيــة (١) •

وتهدف هــذه الاتفاقيــة الى اقامة وحــدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضــمن للدول العربيــة ولرعاياها على قدم المساواة حريات انتقال الأشــخاص ورؤوس الأموال والبضــائع والمنتجــات والاقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت ، واستعمال وسائل هــذه الأهداف وتعاونه فى القيام بمهامه لجــان دائمــة تتبعه •

وقــد أنشأت الاتفاقية مجلسا للوحدة الاقتصادية يقوم بتحقيق هــذه الأهداف وتعاونه فى القيام بمهامه لجان دائمة تتبعه •

ومن أهــم الانجازات التى حققتها مجلس الوحــدة الاقتصــادية دعوته الى انشاء لجنــة تعمل على انشاء سوق عربية مشتركة تضــع الأهداف التى قررتها هــذه الاتفاقية موضع التنفيذ • وتمت الموافقة على مشروع للســوق العربيــة المشــتركة عام ١٩٦٤ • ومن أهــم ما تضمنته من أحكام اقامة اتحاد جمركى بين الدول الأعضاء تتحــرر فيــه المعاملات بين الدول الأعضاء من كافة الرسوم الجمركية •

---

(١) هــذه الدول هى مصر والكويت والعراق وسوريا والأردن •

ويعيب هـذه الأنظمـة أن القليـل منها هو الذى تحقـق ، بينما بقيت الغالبية مجرد حبر على ورق •

التعـاون الثقـافى :

من المسائل الأكثر أهميـة فى مجالات التعاون العربى : المسـائل الثقافيـة • وقد اضطلعت الجامعـة — ولجنتها الفنيـة الخاصة — بالعمل على توحيد مناهج التعليم وطـرقه بين دول الجامعة ، ورفـع المستوى الثقافى للشعوب العربية • ومن ثم نجد أن مجلس الجامعـة قد وافـق منذ ثانى اجتماع له على اتفاقية ثقافية وتم بعـد ذلك — وفى عام ١٩٦٤ ، التصديق على ميثاق للوحدة الثقافية صدقت عليـه أغلبية الدول الأعضـاء ، ساهم فى تدعيم الوحـدة الثقافيـة للدول الأعضـاء •

ثالثا — الوكالات العربيـة المتخصصة (١) :

كان من الطبيعى أن يتخذ التعـاون العـربى فى المجـالات غير السياسية الشكل الذى تطـور اليه العمل من خلال الأمم المتحـدة ، وسنشير فقط الى الوكالات المتخصصة التى تعمل الآن فى نطـاق الجامعة ، مرجئين الحديث عن تفاصيلها الى مناسـبة أخرى • ويكفى أن نقول ان جميعها قـد تم بموجب اتفاقيات وقعتها الدول الأعضـاء وصدقت عليها ، وان بقيت بعض الدول بعيـدة عن المساهمـة فيها •

١ — اتحاد البريد العـربى :

أنشىء عام ١٩٤٦ ، ويهـدف الى توثيـق التعـاون بين الدول الأعضاء ، وتسهيل معاملة رسائلهم فيها ، واعطاء المعاملة لرسائل كل

---

(١) يراجع مقال للدكتور محمـد حافظ غانم عن الوكالات المتخصصة التابعة جامعة الدول العربية بالمجلة المصرية للقـانون الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨ وما بعدها .

دولة لدى الأخرى نفس المعاملة التى تعامل بهـا رسائلها • ومقـر الاتحـاد مدينـة القـاهرة •

٢ ـ اتحـاد الاذاعات العربيـة :

أنشىء عام ١٩٥٥ • ويهدف الى تنسيق برامج الاذاعات العربية، واجـراء الدراسات والبحـوث حـول مختلف الوسائل التى تحسن الارسال الاذاعى ، والعمل على تعريف العـالم بواقع الأمة العربية وخصائص حضارتها • ومقـر الاتحاد مدينة القاهرة •

٣ ـ الاتحاد العربى للاتصالات السلكية واللاسلكية :

أنشىء هـذا الاتحاد عام ١٩٥٣ • ويعمل على تحسين هـذه الوسائل بين الدول العربيـة وتحقيق أقصى اسـتفادة منها بالنسـبة لعمل الدول الأعضاء ، ومقر الاتحاد مدينة القاهرة •

٤ ـ مجلس الطيران المدنى العربى :

تم انشاؤه عام١٩٦٥ ، ويعمل على تحسين الانتفاع بخدمات النقل الجوى بين الدول العربية ، وتحقيق تقـدم التعاون العربى فى هـذا المجال الحيوى • ومقر المنظمة مدينة القاهرة •

٥ ـ مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالميـة :

وافق مجلس الجامعة على انشائها عام ١٩٦١ • وهى تسـتهدف توحيد الجهود العربية فى مجال النقل الجـوى ، والعمل على تقـدم صناعة الطيران فى المجال العربى والعـالمى • هذا ولم تتم اجراءات قيام المنظمة حتى الآن •

٦ ـ الصندوق العربى للانمـاء الاقتصادى والاجتماعى :

أنشىء عام ١٩٦٨ بهدف الاسـهام فى تمـويل مشروعات التنمية

المختلفة بين الدول العربيــة ، وتوفير الخبرات والمعونات الفنية فى مختلف مجالات التنمية .

وقـد اختيرت الكويت مقرا لهـذه المنظمة .

٧ ـ منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول :

أنشئت عام ١٩٦٨ ووقع على الاتفاقية المنشئة لها المملكة العربية السعودية والكويت وليبيا ، ثم انضمت اليهابقيــة الدول العربيــة المصدرة للبترول .

وتستهدف المنظمة التنسيق بين جهـود الدول الأعضاء فى مجـال استخراج البترول وتصديره وتحديد أسعاره . وهى تعمل أيضا على ايجاد أفضل السبل لانشاء مشروعات مشتركة فى المجال البترولى ، وتقوم بتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء فى مجال البترول .

ومقر المنظمة مدينة الكويت .

٨ ـ المنظمة العربية للتنمية الزراعية :

أنشئت عام ١٩٧٠ بمدينة القاهرة . وهى تعمل على تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء لتنمية مواردها الزراعية ، ووضع أسس تحقيق التكامل بين الدول الأعضاء فى هذا المجال .

٩ ـ المنظمة العربية للعلوم الادارية :

أنشئت بالقاهرة بناء على قرار لمجلس الجامعة صدر عام ١٩٦١ . وتستهدف المنظمة ترقيــة وسائل الادارة العــامة والتقريب بين النظم الادارية فى الدول العربية وذلك عن طريق العمل على تقــدم العلوم الادارية بين الدول الأعضاء ، والتقريب بين الدراسات الادارية فيها ، حتى يسهل توحيدها . ومقر المنظمة مدينــة القاهرة .

١٠ — المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم :

من أهم المنظمات التى لها نشاط ملحوظ الآن ، وقد أنشئت عام ١٩٦٤ ، بهدف رفع المستوى التعليمى والثقافى فى الوطن العربى ، وتوحيد مناهج الثقافة ودعمها فيه •

وقد ألحقت بهـا عدة مراكز علميـة هامة هى :

١ — مكتب تنسيق التعريب فى الوطن العربى •

٢ — الجهاز الاقليمى العربى لمحو الأمية •

٣ — معهد البحوث والدراسات العربية •

ومقر المنظمة مدينة القاهرة •

١١ — المجلس العلمى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية :

وافق مجلس الجامعة على الاتفاقية المنشئة لهذه المنظمة عام ١٩٦٥ ويهدف المجلس الى البحث فى وسائل استخدام الطاقة الذرية فى النطاق العربى بما يعمل على الاستفادة من هذا المصدر الهام من مصادر الطاقة والارتقاء بالمستوى الفكرى والثقافى للمجتمع العربى • ومقر المنظمة مدينة القاهرة •

١٢ — المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس :

تستهدف هذه المنظمة توحيد المصطلحات الفنية القياسية ، وتوحيد طرق القياس والفحص بين الدول العربيـة ، وهى لهذا السبب تعمل على ايجاد نظم وأجهزة خاصـة تستخدم فى الموازين والمقاييس فى العالم العربى •

ومقر المنظمة مدينـة القـاهرة •

١٣ ــ المركز العربى لدراسة المناطق الجافة :

أقيم هذا المركز عام ١٩٦٥ بدمشق • ويستهدف القيام بدراسات تتصل بالمناطق الجافة والقاحلة فى الوطن العربى ، حتى يمكن الوصول الى منابع المياه فيها ، ودراسة جيولوجيتها للتعرف على ما يمكن أن يوجد بداخلها من معادن أو آبار زيت • وتستهدف الدراسات أيضا بحث أفضل الطرق التى تمكن من استغلالها فى الزراعة والرعى •

١٤ ــ المعهد العربى لبحوث البترول :

رغم أن مجلس الجامعة قد أقر الاتفاقية المنشئة لهذا المعهد منذ عام ١٩٦٦ الا أنه لم يخرج الى حيز الوجود بعد ، برغم الأهمية الفائقة التىيمثلها بالنسبة للعالم العربى • يستهدف المعهد العمل على دعم البحوث البترولية بما ينير الطريق أمام أفضل الطرق للبحث عن البترول العربى واستخراجه وتصديره وتسويقه ، وذلك حتى يمكن الحفاظ علىالثروة البترولية العربية وزيادة العائد منها •

٥ ــ منظمة العمل الدولية :

أنشئت هذهالمنظمة بمدينة القاهرة عام ١٩٦٥ ، وتتفق أغراضها مع أغراض منظمة العمل الدولية ، اذ تستهدف تحسين ظروف العمل للطبقة العاملة فى العالم العربى ، وتحسين مستواها المعيشى •

١٦ ــ المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى :

أنشئت بالقاهرة عام ١٩٦٠ ، وهى تعمل على دراسة أسباب الجريمة فى العالم العربى ، طرق مكافحتها ، وتحقيق التعاون المتبادل بين الشرطة الجنائية فى مختلف الدول العربية •

وللمنظمة ثلاثة مكاتب :

أحدها لشئونمكافحة المخدرات بالقاهرة والثانى لمكافحة الجريمة ببغداد ، والثالث للشرطة الجنائية الدولية بدمشق •

١٧ ــ منظمة الصحة العربية :

وافق مجلس الجامعة على قيامها منذ عام ١٩٧٠ ، ولكنها لم توجد حتى الآن • وتستهدف المنظمة الوصول الى أفضل السبل لمقاومة الأمراض وعلاجها ، ودراسة الأمراض المنتشرة بالعالم العربى ووضع الخطط اللازمة للقضاء عليها ، ومنع انتشار الأمراض المعدية بين الدول العربية •

١٨ ــ الهيئة السينمائية العربية :

وافق مجلس الجامعة العربية على انشائها عام ١٩٦٨ • وتستهدف العمل على خدمة القضايا العربية اعلاميا عن طريق الصورة والسينما والتليفزيون •

ومقر المنظمة مدينة دمشق •

(جـ) النظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها :

ذكرنا أن الهدف الأول للجامعة ، هو العمل على تحقيق الوحدة العربية الشاملة ، لذا اعتبرت الجامعة « رمزا لوحدة العالم العربى » كله سواء من كان من أقاليمه قد حصل على استقلاله وانضم اليها ، أو من لم يستطع بسبب عدم اكتمال سيادته ــ أن ينضم اليها • لذا حرص الميثاق على أن يورد فى المادة الرابعة ، جواز اشتراك ممثلين عن الدول العربية غير الأعضاء فى اللجان الفنية المتخصصة ، وأفرد ملحقا خاصا بالتعاون بين الجامعة والبلاد غير الأعضاء ، من أجل العمل على صلاح هذه البلاد وتأمين مستقبلها •

فلسطين :

وفى مقدمة المسائل التى شغلت اهتمام الجامعة العربية ، منذ قيامها قضية فلسطين ، وقد أورد الميثاق ملحقا خاصا بها جاء به أنه « اذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال (أى لاستقلال فلسطين)

محجوبة، فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها فى أعمال مجلس الجامعة ، ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية أنه نظرا لظروف فلسطين الخاصة ، والى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا ، يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب فلسطينى للاشتراك فى أعماله » .

وازداد اهتمام الجامعة بهذه القضية منذ عام ١٩٤٨ ، وظلت تفرض نفسها على كل العمل السياسى للجامعة ، الى الحد الذى جعل البعض يؤكد أن « التاريخ السياسى للجامعة العربية ، هو نفسه التاريخ السياسى لقضية فلسطين » .

ومن المسائل الجديرة بالذكر أن المؤتمر السابع للملوك والرؤساء العرب ، المنعقد فى الرباط فى الفترةمن ٢٧ الى ٣٠ أكتوبر عام ١٩٧٤ قد وافق بالاجماع على عدة قرارات هامة تتعلق بالقضية الفلسطينية فى مقدمتها « تأكيد حق الشعب الفلسطينى فى اقامة السلطة الوطنية المستقلة بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية بوصفها الممثل الشرعى الوحيد للشعب الفلسطينى على أية أرض فلسطينية يتم تحريرها ، وأن تقوم الدول العربية بمساندة هذه السلطة عند قيامها فى جميع المجالات وعلى جميع المستويات » (١) .

وهكذا وضع مؤتمر القمة العربى حدا للاختلاف حول من يمثل الشعب الفلسطينى ، وأعطى هذا الحق لمنظمة التحرير الفلسطينية ،

---

(١) يراجع الاعلام الصادر فى ٣٠ اكتوبر عام ١٩٧٤ . ومن القرارات الأخرى التى اصدرها المؤتمر « تاكيد حق الشعب الفلسطينى فى العودة الى وطنه وتقرير مصيره ، دعم منظمة التحرير الفلسطينية فى ممارسة مسئولياتها على الصعدين القومى والدولى فى اطار الالتزام العربى ، ودعوة كل من المملكة الاردنية الهاشمية والجمهورية العربية السورية وجمهورية مصر العربية ومنظمة التحرير الفلسطينية لوضع صيغة لتنظيم العلاقات بينها فى ضوء هذه المقترحات ، ومن أجل تنفيذها » .

مما حدا بالجمعية العامة للأمم المتحدة أن تستمع الى ممثل هذه المنظمة ليشرح أبعاد هذه القضية أمامها (١) • ومع ذلك فقد أعلن المجلس الوطنى الفلسطينى فى بداية عام ١٩٨٩ قيام دولة فلسطين وأقر تمثيل الشعب بحكومة فى المنفى يرأسها السيد / ياسر عرفات ، واعترفت بذلك الجامعة العربية •

المبادىء التى تقوم عليها جامعة الدول العربية :

١ ـ السيادة وعدم التدخل :

تقوم الجامعة على النمط التقليدى للمنظمات الاقليمية ، والذى يعتبر امتدادا للعلاقات الدولية فى اطارها العادى أى الذى تتساوى فيه كل الوحدات الأعضاء فى المنظمة :

وكذا وجدنا العديد من الأحكام تؤكد المساواة بين الدول الأعضاء فى السيادة مثل ضرورة الاجماع لصدور قرارات مجلس الجامعة ، والمساواة فى التصويت بين الأعضاء •

كما وجدنا الميثاق يؤكد صراحة ـ فى المادة الثانية منه ـ التزام الدول الأعضاء بعدم تدخل أى منهم فى المسائل الداخلية الخاصة بالآخرين ، مما يفرض على الجامعة وعلى الأعضاء الالتزام باحترام أنظمة الحكم للدول العربية المختلفة ، وعدم القيام بأى عمل يرمى الى تغيير هذه الأنظمة •

---

(١) اقرت الجمعية العامة ـ وبتأييد كبير من الدول الآسيوية الافريقية وعلى راسها الدول العربية ، حق منظمة التحرير الفلسطينية فى تمثيل عرض المشكلة الفلسطينية أمامها . وحضر السيد ياسر عرفات اجتماعا خصص لهذا الغرض ، عقد بتاريخ الأربعاء ١٣ نوفمبر عام ١٩٧٤ ، بين فيه ابعاد المشكلة الفلسطينية ، وطالب الامم المتحدة برد الحقوق المغتصبة الى الفلسطينيين ، لأن المشكلة « ليست خلافا دينيا قوميا ، وليست نزاعا على حدود ، انها قضية شعب اغتصب أرضه ووطنه ليعيش اغلبيته فى المنافى والخيام . ان عدالة القضية هى التى تقرر عدالة السلام ، واننى كثائر من اجل الحرية اعرف كثيرين من الجالسين فى هذه القاعة كانوا فى مثل المواقع النضالية التى اقاتل من أجلها وقد استطاعوا ان يحولوا احلامهم الى حقائق .. » .

١ ـ تحريم الالتجاء الى القوة لفض المنازعات فى نطاق الجامعة :

نص الميثاق على أنه يمتنع على الأعضاء الالتجاء الى القوة لحل المنازعات التى قد تنشأ بينهم ، والزمهم بالالتجاء الى الوسائل السلمية لتسوية ما يثور بينهم من منازعات ٠

المبحث الثانى

الاحكام التنظيمية لجامعة الدول العربية

أولا ـ العضوية فى الجامعة :

(أ) الاعضاء الأصليون :

وقع ميثاق الجامعة وصدق عليه سبع دول هى : مصر ، السعودية ، الأردن ، لبنان ، سوريا ، اليمن ، العراق ، وقد اعتبرت من ثم الدول المؤسسة الجامعة ٠

(ب) الاعضاء المنضمون :

لما كانت الجامعة العربية تعتبر رمزا لوحدة العرب ، فقد أخذت على عاتقها تحرير البلاد العربية المستعمرة ، وتكملة لذلك فقد اعتبرت العضوية فيها حقا لكل دولة عربية (المادة الأولى) ٠

ومع ذلك فلقد وضع الميثاق بعض الشروط لامكان انضمام الدول الى الجامعة هى :

١ ـ أن تكون الوحدة طالبة العضوية « دولة مستقلة » ، ذلك أن الدول المستقلة وحدها التى يمكنها أن تتحمل الالتزامات الدولية التى يفرضها الميثاق ، فضلا عن أن المنظمات تتكون من دول أعضاء فى المجتمع الدولى أساسا ٠ على أنه يكفى أن تحكم الدولة نفسها حكما

ذاتيـا (١) •

٢ — أن تكون الدولة عربية : فالجامعة منظمة اقليمية تقوم على صفة العروبة فى الدولة • ولكن كيف يمكن التحقق من هـذه الصفة ؟ لقـد أثير ذلك بمناسـبة دخول الصومال ، وموريتانيا الاسلامية فى عضوية الجامعة •• وقال البعض ان المعيار السليم يتمثل فى « حقيقة شعور شعب الدولة طالبة الانضمام • فاذا كان الثابت فى ضمير هـذا الشعب أنه جزء من أجزاء الأمة العربية ، فالدولة عربية • واذا لـم يتوافر لديه هـذا الاحساس ، فليست الدولة بالعربيـة فى نظرنا • ولا يكفى فى هذا المجال أن يتكلم شعب الدولة اللغـة العربية اذا كان لا يشعر بالانتماء الى العروبة كمفهوم قومى ، كما هو الحال فى دولة الصومال حيث تتكلم الأغلبية الساحقة من السكان اللغـة العربية ، دون ما شعور بالانتماء الى الأمة العربية • ولا يؤثر فى عروبة الدولة أن يكون الاستعمار الطويل قد أنسى شعبها لغته العربية كما حـدث لشعب الجزائر العـربى نتيجة للاستعمار الفرنسى الطويل — دون أن يؤثر هذا النسيان فى عروبته الأصيلة الراسخة » •

ونحن نرى أن معيار المشاعر والأحاسيس ليس معارا واضحا ، ولا يمكن التعرف عليه بسـهولة • والأجـدر أن ننظر الى العـاملين الجغرافى والقـومى ، فيكفى فى رأينـا أن تكون الدولة موجـودة فى المنطقة العربية ، بالاضافة الى تحدث أغلبية السكان فيها اللغة العربية ،

---

(١) راجـع مؤلف الدكتورة عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، وهى تضيف وجوب ان يعترف بوجودها عدد كبير من الدول . ونحن لا نـرى أن هـذا الشرط لازم ، اذ انه ينتسب الى نظرية الاعتراف المنشىء ، وهى نظـرية استعمارية استخدمت للقضـاء على شـخصيات الدول المستقلة بالادعاء بوجـوب الاعتراف بهـا حتى يمكن أن توجد ، على الرغـم من وجودها الفعلى . فضلا عن أن من وظيفة الجامعة تاكيد استقلال الدول العربية ويتطلب ذلك اعترافها بالاقاليم التى تحكم نفسـها حكما ذاتيـا فى المعنى الذى أوردناه فى المتن .

اذ هى الرباط القومى الأساسى ، والارتباط يغنى عنه ، كما لا يحتاج هو الى أكثر منه •ولعــل ذلك هو الذى جعل مجلس الجامعة يقــرر قبول كل موريتانيا الاسـلامية عام ١٩٧٣ ، والصومال عام ١٩٧٤ •

هــذا وقد وصل عدد الأعضاء المنضمين خمسة عشر عضوا هى : ليبيا (١٩٥٣) ، الســودان (١٩٥٦) ، تونس (١٩٥٨) ، المغــرب (١٩٥٨) الكويت (١٩٦١) الجزائر (١٩٦٢) اليمن الجنوبية الشعبية (١٩٦٧) البحرين (١٩٧١) قطر (١٩٧١) عمان (١٩٧١) الامارات العربيــة المتحــدة (١٩٧١) ، فضلا عن موريتانيا والصومال وجيبوتى وفلسطين •

وبهذا بلغ عدد أعضاء الجامعة الأصليين والمنضمين اثنين وعشرين عضــوا •

اجراءات الانضــمام :

يجب على الدولة طالبة الانضمام أن تتقدم بطلب الى الأمانة العامة تتعهد فيه بقبول أحكام الميثــاق بدون قيــد أو شرط ، ويعرض هــذا الطلب على مجلس الجامعــة فى أول اجتماع له ، بل يجوز عرضــه فى اجتماع اســتثنائى • ولا تقبــل الدولة الا اذا وافــق المجلس على قبــولها •

واختلف الفقه فى النصاب اللازم للقبول ، فاتجه رأى الى ضرورة توافر الاجماع ، لأنه القــاعدة العــامة للتصويت فى المنظمة ، فضــلا عن ضرورة هــذا النصاب فى كافــة المنظمات الاقليمية لقيــامها على التفاهم الكامل بين أعضائها ، وعلى رضاء كل منهم عن الآخــرين (١) •

ونحن نرى ان هذا الشرط ليس لازما ، ذلك أن القــاعدة العــامة فى صــدور قرارات المجلس هى أن الاجماع شرط لكى تكون قــرارات

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية طبعة ١٩٦٠ ، ص ١٩٧ ؛ عائشة راتب ، التنظيم الدولى الكتاب الثانى ، ص ٢٩ ؛ محمد سامى عبد الحميد ؛ قانون المنظمات الدولية ص ٤١٦ .

المجلس نافذة وملزمة للجميع ، أما اذا صدرت بالأكثريه ، فهى لا تلزم الا من يقبلها • وفى الحالتين ينبغى أن يتم تنفيـذ قرارات المجلس • هـذا بالنسبة للقـاعدة العامة • ولم يشترط الميثاق ضرورة صدور قرار القبول بالاجماع كما فعـل بالنسبة لبعض المسائل الأخرى (اتخـاذ تدابير رد العدوان : الفصـل من العضـوية) • وهكذا يؤدى تطبيق القاعدة العـامة الى امكان دخول الدولة المنظمة حتى اذا لم يتوافـر الاجماع فى قبولهـا وان كان يجوز للدول التى لا تقبل القرار ألا تعترف بالعضو الجـديد (١) •

وقـد أصـدر مجلس الجامعة قرارا تفسيريا فى ٢٤ مارس عام ١٩٧١ يقضى بتطبيق قاعدة الاجماع فى المسائل التى تتعلق بسيادة الدول الأعضاء فحسب (٢) •

انتهـاء العضـوية :

١ ـ الانسحاب :

يجوز لكل دولة أن تنسحب من الجامعة بشرط ابلاغ مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة (المـادة ١٨) • وتظل الدولة مقيدة بالتزاماتها طيلة هذه الفترة ، الا اذا كان انسحابها احتجاجا على تعـديل الميثاق (٣) •

٢ ـ الفصـل :

يجـوز لمجلس الجامعة أن يعتبر الدولة التى لا تقـوم بتنفيـذ

---

(١) قارن مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤٣٣ .

(٢) نقلا عن مفيد شـهاب ، المرجع السابق ص ٤٤٧ . هذا وتؤيد سوابق الجامعة رأينا اذ تم قبول الكويت عضـوا بالجامعة رغم اعتراض العراق ومقاطعته لاجتماع المجلس .

(٣) راجع بطرس غالى فى فقدان العضوية فى جامعة الدول العربية المجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٥٥ ص ١٢٣ وما بعدها .

الالتزامات التى يفرضها عليها الميثاق منفصلة ، على أن يصدر القرار بالاجماع ، عدا صوت هذه الدولة ، ولم يحدث أن طبق المجلس هذا الاجراء ، كما لم تنسحب أية دولة من الجامعة ، وان قاطعت بعض الدول اجتماعاتها لبعض الوقت •

ثانيا — أجهزة الجامعة العربية :

أنشأ ميثاق الجامعة ثلاث هيئات تتولى ممارسة الاختصاصات التى أسندها الى الجامعة وهى مجلس الجامعة ، اللجان الدائمة والأمانة العامة :

١ — مجلس الجامعة :

يعتبر مجلس الجامعة أعلى هيئة فيها وهو الذى يتولى كافة الاختصاصات المنوطة بها ، وتساعده فى ذلك اللجان الفنية ، كما تقوم بالتحضير لأعماله وتنفيذها ، الأمانة العامة وسنتحدث عن تشكيله واختصاصاته ، والاجراءات التى تتبع أمامه •

(أ) تشكيل المجلس :

يتكون مجلس الجامعة من ممثلى الدول المشتركة فيها (المادة١٧) فضلا عن ممثل لفلسطين يختاره المجلس ، ويكون له حق الحضور والاشتراك فى المداولات دون التصويت •

(ب) اختصاصات المجلس :

كما ذكرنا من قبل ، يعتبر المجلس هو الجهاز الوحيد الذى يتخذ القرار فى الجامعة ، فهو يختص اذن باتخاذ كافة الأمور التى تتصل ، بتحقيق أغراض الجامعة التى شرحناها تفصيلا « تحقيق الوحدة العربية — القيام بكل ما من شأنه تحقيق التعاون بين الدول العربية فى مختلف المجالات •• » • وله بعض الاختصاصات الادارية الأخرى

كتعين الأمين العـــام للجامعة (المـــادة ١٢) . الموافقة على ميزانية الجامعة ، وتحديد نصيب كل عضو فى النفقات (المـــادة ١٦ ب) .

كما أنه يختص بوضع نظام داخلى لكل من المجلس واللجان الفنية والأمانة (المـــادة ١٦ جـ) . ويقـــوم أخيرا بمراعاة ما تبرمه الدول الأعضاء من اتفاقات فى مختلف الشئون ، وحســم المنازعات بالطــرق السلمية وباتخاذ تدابير الأمن الجماعى .

(جـ) الاجراءات أمام المجلس :

دورات الانعقـــاد :

ينعقد المجلس مرتين فى العام فى كل من شهر مارس وسبتمبر(١)، وينعقد فى دورات استثنائية كلما دعت الحاجة الى ذلك بنـــاء على طلب عضوين من أعضائه ، أو بنـــاء على طلب احدى الدول الأعضاء فى حالة الاعتداء عليهـــا .

ويوجه الأمين العـــام الدعوة لحضـــور جلسات المجلس وعليـــه الحضور أو أحد مساعديه كافة الجلسات .

ويكون الاجتماع صـــحيحا اذا حضره ممثـــلون لأغلبيـــة الدول الأعضاء ويتناوب الممثلون رئاسة المجلس فى كل دور انعقـــاد عادى (المـــادة ١٥) على أساس الترتيب الهجائى لأسماء الدول الأعضاء .

ويبدأ المجلس أعماله بالموافقة على مشروع جدول الأعمال ، ثم يوزع الموضوعات الواردة به على لجان تتفرع عنه ، وهى عادة لجان الشئون السياسية والاقتصـــادية ، الاجتماعية والثقافيه ، الشـــئون

---

(١) كان موعد الدورة الثانية وفقا لحكم الميثاق شهر اكتوبر ، وتـــم تقديم الموعد الى شهر سبتمبر حتى يمكن للمجلس أن يدرس جدول اعمـــال الجمعية العـــامة للأمم المتحـــدة ، كى يتســـنى له التنســـيق بين المواقف السياسية للدول الاعضاء .

المـالية والادارية ، ثم الشـئون القانونية . وتتولى هـذه اللجان دراسة المسائل المحالة اليها من أجهزة المتابعة الأخرى — بما فيهـا اللجان الفنيـة الدائمة — وتقـديم تقارير عنها للمجلس متضـمنة توصياتها بشأن هذه المسائل (١) .

٢ — التصويت فى المجلس :

استحدث مجلس الجامعة نظاما خاصا بالتصويت لا تجـده فى أكثرية المنظمات الأخرى ، ويقضى هـذا النظام بصـدور القرارات بالاجمـاع ، ولكن اذا اتخـذ المجلس قرارات بأغلبيـة الآراء فهى لا تلتزم الا من يقبلها (المـادة ٧) والغرض من هـذا الحكم هـو « احترام سيادة الدول الأعضاء جميعا دون أن يترتب على ذلك شل نشاط مجلس الجامعة فى حالة عدم توافر الاجماع ، ففى هذه الحالة يجوز صـدور قرارات بالأكثرية ، ولكنهـا لا تلزم الا الدول التى قبلتها .. (٢) .

ومع ذلك فقد سبق أن ألمحنا الى القرار التفسيرى لمجلس الجامعة رقم ٢٧٣٨ الصادر فى ٢٤ مارس عام ١٩٧١ والذى قضى بأن الاجماع يقتصر تطبيقه على المسائل المتعلقة بالسيادة فحسب (٣) . كمـا أن الميثاق قـد أجاز صدور قرارات تلزم الجميع بأغلبية الثلثين أو حتى بالأغلبية العادية . وتستخدم القاعدة الأولى فى حالتين :

تعيين الأمين العام (المـادة ١٢) ، وتعديل الميثاق (المادة ١٩). ويكتفى بالأغلبية العادية فى الحالات الآتيـة :

---

(١) المـادة ١١ من النظـام الداخلى والدكتـور محمـد حافظ ، محاضرات فى جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٨ ، والدكتـور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٣٠ .

(٢) محمد حافظ غانم ، محاضرات فى جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٩ .

(٣) مشار اليه فى مؤلف مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤٧ .

١ — شئون الموظفين •

٢ — اقرار ميزانية الجامعـــة •

٣ — تقـــرير فض أدوار الانعقاد •

٤ — وضع الأنظمة الداخلية لهيئات الجامعة (١) •

٥ — فض المنـــازعات عن طـــريق وساطـــة الجامعـــة بين دول الجـــامعة •

وينسب الاجماع أو الأغلبية الى عدد الدول الأعضاء جميعهم ، وليس الى عـــدد الدول الحاضرة فقط كما هـــو القاعدة فى أغلبيـــة المنظمـــات (٢) •

٢ — اللجـــان الدائمـــة :

تحدثنا تفصيلا عن لجان الجامعة الدائمة ووظائفها عند تناولنا لاختصاص الجامعة فى مجال التعاون غير السياسى • ويبقى أن نذكر أن المجلس قد أنشأ الى جانب اللجان الفنيـــة الاثنى عشرة ، لجنـــة للشئون السياسية تسرى عليها نفس قواعد عمل اللجان الأخرى) •

٣ — الأمانة العـــامة :

تشكيل الأمانة العـــامة :

جرى الميثاق على سنة كافة المنظمات فى انشاء أمانة عامة برئاسة أمين عام وأمنـــاء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين (المـــادة ١٢ من الميثـــــاق) •

ويعين الأمين العـــام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بواسطة

---

(١) تراجع المواد ٥ ، ١٦ من الميثاق •

(٢) تراجع المـــادة السادسة من النظام الداخلى للمجلس =

المجلس ، كما يقوم الأمين العام بتعيين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين بناء على موافقة المجلس • ويكون الأمين العام فى درجة سفير ، والأمناء المساعدين فى درجة وزراء مفوضين • ويضع مجلس الجامعة النظام الداخلى للأمانة •

وقد قسمت الأمانة الى عدة ادارات ، روعى فيها أن تتقابل مع اللجان الدائمة فى الجامعة حتى تسهل عليها مهمتها (١) • وهذه الأقسام هى : مكتب الأمين العام ويتولى شئون مجلس الجامعة والاتصال بالمنظمات المتخصصة ومتابعة سير العمل بالجامعة ، وأخيرا المراسم والاتصال •

أما الادارات الموازية للجان الفنية فهى ادارة الشئون الاقتصادية، وادارة الشئون الاجتماعية والثقافية ، وادارة الشئون القانونية ، والادارة العامة للتنظيم والشئون المالية والادارية ، والادارة العامة للاعلام ، والادارة العامة للشئون السياسية •

وتوجد عدة ادارات أخرى هى أمانة الشئون العسكرية والادارة العامة لشئون فلسطين والمكتب الرئيسى لمقاطعة اسرائيل •

ومن حق الأمين العام — بموافقة مجلس الجامعة — أن ينشىء مكاتب دائمة أو مؤقتة للجامعة خارج المقر الدائم • وتوجد مكاتب اعلامية تابعة للجامعة فى نيويورك وشيكاغو وسان فرانسسكو ، دالاس ، واشنطن ، أوتاوا ، لندن ، باريس ، جنيف ، برن ، روما ، طوكيو ، نيودلهى ، نيروبى ، داكار • لاجوس ، ريودى جانيرو ، مدريد ، بيونس ايرس •

---

(١) الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ •

اختصاصات الأمين العـــام (١) :

لم يحدد الميثاق على وجه الدقة اختصاصات الأمين العام ، وان اهتم بالنص على بعض الاختصاصـــات ذات الأهميـــة الخاصـــة كاختصاصه بدعوة مجلس الجامعة الى الانعقاد ، واختصاصه بتلقى طلبات الانضمام للجامعة ، واختصاصه باعداد الميزانية (٢) •

ويمكن — استنادا الى عرف المنظمات الدولية — والى نصوص النظام الداخلي لمجلس الجامعة وللأمانة العامة ، ولمـا جرى عليـه العمل فى جامعة الدول العربيـــة أن نقسم اختصاصات الأمين العـــام الى قســـمين :

الاختصاصات السياسـية :

لم يشر الميثاق صراحة الى اختصاصات سياسية للأمين العـــام ، وانما أشار الى هـــذه الاختصاصات بشكل ضمنى • من ذلك اختصاصه بحضـــور جلسات مجلس الجامعـــة ، وله وفقـــا للنظـــام الداخلى للمجلس — أن يشترك فى المناقشات ، وأن يقدم أية تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يبحثها المجلس (المـــادة ١٢/١) من النظـــام الداخـــلى •

ومن أهم ما يشير الى الاختصاصات السياسية للأمين العام الحق

---

(١) حـــدد ملحق الميثاق اســـم أول أمين للجامعة وهو الاســـتاذ عبد الرحمن عزام ، ويعرف بتحمسه الشديد لفكرة القومية العربية منـــذ العشرينات ، وقد لعب دورا بارزا فى تأسيس الجامعـــة ، وفى توجيـــه سياستها فى أول سنيها ، واستقال عام ١٩٥٢ لخلاف سياسى نشب بينـــه وبين بعض الدول الأعضاء • وتولى هـــذا المنصب بعده السيد عبد الخالق حسونه (١٩٥٢ — ١٩٧٢) واستمر دورتين فى الأمانة العامة ، وشغل هذا المنصب بعـــده السيد محمود رياض • هذا وبعد نقل مقر الجامعة العربيـــة الى تونس احتجاجا على عقد معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ ، عين الســـيد / الشـــاذلى القليبى وهو تونسى أمينا عاما من عام ١٩٧٩ وحتى الآن •

(٢) راجع المواد ١٥ ، ١/٢ ، ١٣ من الميثاق •

الذى قررته له (المـادة ٢/١٢) من النظام الداخلى للمجلس ، فى توجيه نظر المجلس أو الدول الأعضـاء الى أية مسألة يرى أنها قـد تسىء الى العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء ، أو بينها وبين الدول الأخرى (١) .

ويدل العمل من خلال الجامعـة الى تزايد الدور السياسى للأمين العام ، اذ كثيرا ما عهد اليه مجلس الجامعة بتنفيذ أو متابعة تنفيذ ما يصل اليه من قرارات ، كما أنه كثيرا ما يقوم بمباحثات سياسية مع الدول الأعضاء ، بقصد تقريب وجهات النظر بينهـا . بل كثيرا ما قام بالتعليق على المسائل السياسية التى تتصل بأعمال المجلس(٢).

الاختصاصات الادارية :

تعرضت المـادة الأولى من النظام الداخلى للأمانة العامة ببيان هذه الاختصاصات بقولها « الأمين العام يتولى باسم الجامعة تنفيـذ قرارات المجلس ، واتخاذ الاجراءات المـالية ضمن حدود الميزانيـة المعتمدة من المجلس ، وبوصف كونه أمينـا عاما ، يحضر اجتماعات مجلس الجامعة واللجان ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها اليـه هذه الهيئات . وهو مسئول وحده أمام الجامعة عن جميـع أعمـال

---

(١) راجع رسـالة الدكتور التـلاوى عن الأمين العام لجامعة الدول العربية بالفرنسية ، والدكتور طلعت الغنيمى ، كتـاب التنظيم الدولى ، المرجع السـابق الاشـارة اليه ص ١٠٢٣ ، والدكتور سـامى عبد الحميد ، المرجع السـابق ص ٤٣٨ ، والدكتور مفيد شهاب ص ٤٥٠ .

(٢) من ذلك مثلا ما نشرته الصحف فى آخـر اكتـوبر عـام ١٩٧٤ ، من أن الدكتـور سـيد نوفل الأمين العـام المسـاعد لجامعـة الدول العربية قد عقد مؤتمرا صحفيا بعد صدور قرارات مؤتمر القمة العـربى السابع ذكر فيه أن « ياسر عرفات شكر — فى بيان مثير بعد فوزه بتأييـد المؤتمر لمطالب المنظمة — الملك حسين على موقفـه ، واعرب عن تقديره الخالص له ، وأن الملك حسـين تعهد عندئذ « بتضامن الأردن التـام مع الشعب الفلسـطينى فى نضـاله ، واستعداده للتعاون الكامل معه فى تحقيـق مهمته » . الأهرام فى ٣٠ اكتوبر ١٩٧٤ .

الأمانة العامة ، وعن تطبيق أنظمة العمل فى ادارات الأمانات وأقسامها التى تقوم بأعمالها تحت اشراف الأمين العام وبموافقته .

ويعتبر الأمين العام الرئيس الأعلى للعاملين فى المنظمة ومن ثم يختص بتسيينهم وترقيتهم وتأديبهم وفصلهم وفقا للقواعد التى يضعها المجلس ، كما يختص بوضع خطة العمل الادارى فى المنظمة ، ومتابعتها والاشراف على كافة الجوانب الادارية والمالية للمنظمة .

أجهزة مستحدثة :

١ — استحدثت بعض الأجهزة عن طريق معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين الدول الأعضاء تحدثنا عنها تفصيلا ونحن نتحدث عن اختصاصات الجامعة وهى : مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة ، القيادة العربية الموحدة ، الهيئة الاستشارية العسكرية ، والمجلس الاقتصادى .

٢ — واستحدثت بعض الأجهزة الثانوية عن طريق مجلس الجامعة أو مؤتمر الملوك والرؤساء وهى :

هيئة استغلال مياه نهر الأردن ، ومركز التنمية الصناعية للدول العربية ، ومعهد الغابات العربى ، والمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية ، وأخيرا مجلس الملوك والرؤساء ، وسنتحدث ببعض التفصيل عن هذه الأجهزة .

(١) هيئة استغلال مياه نهر الأردن :

أنشئت هذه الهيئة عن طريق مؤتمر القمة العربى الأول [1] ،

---

(١) دعى رئيس الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٦٣ الى اجتماع لمؤتمر يجمع بين رؤساء الدول العربية وملوكها لمواجهة قيام اسرائيل بتحويل مجرى نهر الأردن فى ذلك العام . وقد اجتمع المؤتمر بالقاهرة عام ١٩٦٤ واصدر عدة قرارات لمواجهة هذا الخطر المحدق ، ومن بينها هذا القرار .

وتكون لها مجلس ادارة يديرها اذ تتمتع باستقلال مالى وادارى•والهدف من انشاء هذه الهيئة هو الرد على مشروع اسرائيل لتهديد مجرى نهر الأردن • ومهمتها دراسة المشروعات المضادة للمشروع الاسرائيلى ، والتنسيق بينها وتمويلها ومراقبة تنفيذها • وقد تشكل مجلس الادارة من ممثلين لسوريا ومصر والأردن •

٢ — مركز التنمية الصناعية للدول العربيـــة :

برغم تمتع المركز ببعض الاستقلال ، الا أنه يخضع لمجلس الجامعة ويمارس نشاطه بمقتضى نظام أساسى تتفق أحكامه مع القواعد التنظيمية والادارية والمالية المعمول بها فى الأمانة العامة •

ويستهدف المركز الارتقاء بالصناعة فى الدول العربية ، وتنسيق الجهود بينها فى هذا السبيل • ويختار مجلس الجامعة لجنة استشارية للمركز من بين الأشخاص المعنيين بالتنمية الصناعية والاقتصادية •

٣ — معهد الغـابات العـربى :

يكمل هذا المعهد جهود المركز العربى لدراسة المناطق الجافة والأراضى القاحلة ، ومقره اللاذقية بسوريا • ويعمل المعهد على تخريج جيل عربى من المتخصصين فى شئون الغابات وكافة النواحى المتعلقة باستثمارها •

٤ — المحكمة الادارية التابعة لجامعة الدول العربية :

تتشكل هذه المحكمة من خمسة قضـاة ينتخبهم المجلس من بين من ترشحهم الدول الأعضاء • ويكون التعيين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجـديد •

وتختص المحكمة بالنظر فى المنازعات المتعلقة بأحكام النظام الأساسى لشئون موظفى الجامعة وعقود العمل [١] •

---

(١) يراجع مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤٥٦ .

٣ — مؤتمر القمة العربي :

عقد أول مؤتمر للقمة العربي في يناير عام ١٩٦٤ بناء على دعوة رئيس الجمهورية العربية المتحدة عقب قيام اسرائيل بتحويل مجرى نهر الأردن • وقد أعلن المؤتمر أنه قد تبين أن « عقد مزيد من هذه الاجتماعات على أعلى المستويات أمر تقتضيه المصلحة العربية العليا ومن ثم فقد تقرر أن يجتمع الملوك والرؤساء مرة في السنة على الأقل (١) • وفي المؤتمر الثاني الذي انعقد بالاسكندرية في سبتمبر من نفس العام ، اتفق على أن ينعقد المؤتمر كل عام في سبتمبر من كل عام • وتم انشاء لجنتين لمعاونته في أعماله الأولى هي لجنة المتابعة ، وتتكون من ممثلين شخصيين للملوك والرؤساء ، وتنعقد برياسة الامين العام لمتابعة تنفيذ مقررات مؤتمرات الملوك والرؤساء ، وتقوم بتقديم تقارير شهرية لهم • والثانية هي الهيئه التنفيذية لمجلس الملوك والرؤساء ، وتتكون من رؤساء الوزراء أو نوابهم في الدول الأعضاء • وتجتمع في شهر مارس من كل عام للنظر فيما يستجد من أمور بين دورات انعقاد مؤتمر الملوك والرؤساء ، متصلا بقراراته، وبمباشرة تنفيذ الخطط التي قررها المجلس • وباعداد ما ترى عرضه من مسائل على مؤتمر القمة • وأعطيت الحق في دعوة المجلس لدورات استثنائية ، اذا ما طرأت أمور عاجلة أو أحداث تستدعي اجتماعا سريعا •

والم تسر العلاقات العربية على النحو المأمول منذ عام ١٩٦٤ وحتى الآن ، وانما تراوحت بين التحسن والسوء ، وكان لذلك تأثيره على انعقاد مؤتمرات القمة التي عقدت اجتماعها الثالث في سبتمبر عام ١٩٦٥ ، ثم توقفت عاما نتيجة للاضطراب الذي ساد العلاقات الدولية في تلك الفترة ، وانعقد عام ١٩٦٧ بعد نكسة يونيو الشهيرة ، واتخذ

(١) يراجع البيان الصادر عن الدورة الاولى لمؤتمر القمة العربي =

عدة قرارات هامة أبرزها ما يتصل بدعم دول المواجهة العربية (١) ، وكان له تأثيره الهام على استمرار صمود هذه الدول ودخولها بعد ذلك حربا ناجحة ضد اسرائيل عام ١٩٧٣ ٠

ولم يجتمع المجلس عام ١٩٦٨ كما كان مقررا ، ولا عام ١٩٦٩ ، وعقد اجتماعا فاشلا عام ١٩٧٠ ، مما دعا الملوك والرؤساء الى عقد اجتماع فى شهر سبتمر عام ١٩٧٠ لبحث الأزمة بين الأردن والمنظمات الفلسطينية (٢)٠

ويمكن القول بأن حرب أكتوبر قد أعطت دفعات قوية لكل الأجهزة العربية بما فيها مؤتمر القمة ، لذا عقد اجتماعين ناجحين أحدهما عام ١٩٧٣ بعد حرب أكتوبر بحث فيه تنسيق المواقف العربية الناتجة عن المعارك ، وخاصة الموقف البترولى العربى ، ومشاكل استثمار الأرصدة العربية ٠ وعقد الثانى فى ٢٧ أكتوبر عام ١٩٧٤ حيث تم التوصل فيه الى قرارات حلت مشكلة العلاقة بين الأردن ومنظمات المقاومة ، على نحو ما بينا فيما سبق ٠ على أن الأمور سارت فى منعطف غير طبيعى بعد ذلك ٠ بدأت بزيارة الرئيس المصرى الراحل أنور السادات للقدس فى عام ١٩٨٧ ثم ابرام اتفاقيات كامب ديفد عام ١٩٧٨ ومعاهدة السلام عام ١٩٧٩ وقررت الدول العربية مقاطعة مصر ، ونقل مقر الجامعة الى تونس ٠

طبيعة مؤتمر الملوك والرؤساء :

ثار خلاف فى الفقه حول تكييف الملوك والرؤساء ، وهل يعد بمثابة جهاز جديد من أجهزة الجامعة أم أنه مجرد اجتماع لمجلس الجامعة على مستوى عال ؟

فقد اتجه رأى (٣) الى أن المؤتمر ليس الا مجلس الجامعة ، ولكنه انعقد على مستوى الملوك والرؤساء ٠ ويستند هذا الرأى الى

---

(١) توصل المؤتمر كذلك الى ابرام اتفاق بين الجمهورية العربية المتحدة والملكة العربية السعودية الذى أنهى مشكلة اليمن ٠

(٢) راجع سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٤٢ ٠

(٣) محمد طلعت الغنيمى ، نظرات فى العلاقات الدولية العربية المرجع السابق ، ص ١٦٥ ٠

حجة أساسية مؤداها أن استحداث جهاز جديد فى الجـامعة ، حتى لو كان الهدف منه جعل الروابط بين الدول الأعضاء أمتن وأوثق يعد بمثابة تعديل للميثاق ، وهـذا التعديل لا يمكن أن يتم الا باجراءات مخصوصة قررتها المـادة ١٩ من الميثاق •

واتجه رأى آخر (١) الى أن مؤتمر الملوك والرؤساء جهاز جديد مستحدث من أجهزة الجامعة العربية ، وأن هذه الاجتماعات ليست مجرد اجتماعات لمجلس الجامعة على مستوى رؤساء الدول • ويستند فى تدعيم وجهة نظره الى الحجج الآتية :

١ ــ البيانات العديدة الصادرة من مؤتمرات القمة والتى يفهم منها أنها تصدر من مجلس جديد له كيانه المستقل وأدوار انعقـاده المتميزة عن أدوار انعقاد الجامعة • فالبيانات تذكر كل مؤتمر برقمه الأول أو الثانى أو الرابع ••• الخ • كما أنها تنعقد فى شهر سبتمبر ، فى حين أن دورات المجلس تكون فى مارس وأكتوبر •

٢ ــ أن نص المعاهدة المنشـئة للمنظمة الدوليـة صراحة على أسلوب معين لتعديلهـا لا يحول ــ وفقـا للقواعد العـامة لنظرية المعاهدات ــ دون امكانية تعديلها أو الغائها باتفاق دولى لاحق تبرمه كافة الدول الأطراف فى المعاهدة الأولى (المعاهدة المنشئة) وسواء تم هذا الاتفاق صراحة أو ضمنا •

ونحن نميل الى رأى الدكتور سامى عبد الحميد ، ونضيف الى ما قدمه من حجج ما يلى :

١ ــ ان مؤتمر الرؤساء أنشأ لجانا خاصـة لمتابعة قراراته ، وللنظر فى الأمور التى تتصل بما يتخذه من قرارات فيما بين فترات انعقاده « لجنة المتابعة والهيئـة التنفيذية » ، مما يدل على أنه أحـد الأجهزة الجديدة ، وليس جهازا قديما •

---

(١) محمد سامى عبد الحميـد ، قانون المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ، ص ٤٤٤ •

٢ — أن مجلس الجامعة ينعقد فى مواعيده العادية حتى لو كان مؤتمر الرؤساء سينعقد بعــده فى دورته العــادية وهو ما تدل عليــه السوابق فى عمــل جامعة الدول العربيــة منذ انشاء مؤتمــر الرؤســاء وحتى الآن •

اختصاصات مؤتمر القمة وعلاقته بأجهزة الجامعة :

يعتبر مؤتمر الملوك والرؤساء أعلى جهاز فى المنظمة وبالتــالى يلتزم مجلس الجامعة بما يقرره ، وعلى كافة الأجهزة أن تعمل على تنفيذ مقرراته •

ويختص المؤتمر بكل ما يدخل فى اختصاصات ووظائف الجامعة • وهو عادة يتصدى للمسائل الأكثر أهميــة ، ويترك للمجلس المسائل الأخرى •

المبحث الثالث

التجمعات العربيـــة الاقليمية الجـــديدة

بين الحركات الوحدوية العربية والتنظيمات الاقليمية الحديثة

تمهيــــــد :

ان توقيـــع الاتفاقيـــة التى أقامت مجلس التعـــاون العـــربى فى النصف الثـــانى من فبرايـــر عام (١٩٨٩) بين رؤســـاء أربع دول عربية هى مصر والعراق والأردن واليمن الشمالى ، بعد خطوة فى مرحلة من المراحل الأساسية فى تاريخ الأمة العربية ، خطوة على طريق جديد يأمل العرب فيه أن يحققوا الكثير من الآمال التى ظلت تراودهم لأحقاب طويلة ، وحالت العـــديد من الظروف دون تحقيقها ، فى اطار عمليات مستمرة لاقامة الوحـــدة بينهم •

فالأمة العربيـــة أمة واحـــدة تنحدر من أب واحد وان زعم من زعم أنهم لآباء ، ووطنهم واحـــد ، وان حاول الاستعمار بوسائله أن يجعله أوطانا ، ولغتهم واحدة ، ودينهم واحد ، لذا فان أملهم فى الوحدة الشاملة أمل قديم وجد منذ كانوا ينطون فى اطار الدولة العثمانيـــة وعبروا عنه فى العـــديد من المناسبات ، وحاولوا أن يضعوه فى اطارات قانونية ، أوله جامعة الدول العربية ، ثم تحركات عربيـــة عديدة أعقبتها وحاولت أن تقيم روابط أقوى بين كل الدول العربية ، أو بين بعضها ، وكان حظ بعض هـــذه الوحدات النجاح ولكن حظ أغلبها كان الفشل •

وقد صرح الرؤساء العرب الذين وقعوا اتفاقيـــة مجلس التعاون أنهم استفادوا من كل هـــذه التجارب الوحـــدوية سواء التى نجحت أو التى فشلت ، كما صرحـــوا بأنهم انمـــا يستجيبون للغـــة العصر ولا يكونون محورا ضد أي جماعة دوليـــة أو عربيـــة ، وانما يستهدفون

اقامة تكامل اقتصادى يؤدى الى وحـــدة عربية شاملة (١) .

ونستطيع أن نقـــرر أن هــذه الحركة الوحــدوية الجديدة ، قد واكبت خطا لوحدة عربية أخرى قامت بين دول المغرب العربى الكبير، اذ تم التوقيع على الاتفاقيـــة المنشأة لها فى نفس التاريخ الذى وقعت فيه اتفاقيـــة مجلس التعاون العربى ، احتوت على نصوص شبيهـــة بتلك التى وردت فى اتفاقيـــة مجلس التعاون ، واستهدفت الوحدة بين دول المغرب العربى وذلك « لتوطيد العلاقات السياسية باتخاذ خطوات مثل التعريفة الجمركية الموحدة ، وفتح الســـوق المغربى للبضائع ذات المنشأ المغاربى » ، وذلك على أساس أن توحيد المغرب العربى هو خطوة لابد منها لانعاش هــذه المنطقة اقتصاديا وسياسيا ووقف التدهور ،

---

(١) بـــدا الحـــديث عن « التجمع الاقتصادى العـــربى » فى الصحف ووكالات الأنباء العربية فى بداية شهر فبراير ١٩٨٩ فى اشارات مقتضـــبة فى البـــداية ، ثم تطـــور الى متابعة مستمرة لتحركات تجرى لمناقشة الفكرة بين القـــادة العرب المعنيين بالفكرة ، ثم أخبـــار عن اعداد الميثـــاق ، ثم ترتيبات عقد مؤتمـــر عربى بين رؤســـاء الدول الأربع الذين ستشترك دولهم فى الميثـــاق ، ليحتفل المواطنون فى كل من مصر والعـــراق والأردن واليمن الشمالية بالتوقيع على الميثاق فى احتفال رســـمى عقد ببغداد يوم الخميس ١٠ رجب ١٤٠٩ هـ فبراير ١٩٨٩ م . وبذلك اعلن ميلاد اتحاد جديد بـــين مجموعة من الدول العربية ، يختلف عن بعض الصور الاتحادية التى تمت بين هـــذه الدول من قبل ، ويتفق مع بعضها الآخر .

وقد اشارت صحيفة الأهرام بالقاهرة التى صدرت يوم ١٩٨٩/٤/٦ الى اجتماع عقد بين الرئيس صدام حسين والملك حسـين فى بغداد تصدرت العلاقات العربية والتجمع الاقتصادى الرباعى بين مصر والأردن والعراق واليمن الشمالى جدول اعماله . وصرحت الوكالة بأن صيغة هـــذا التجمع ستحدد قريبـــا ، وأن رؤســـاء وزراء الدول الأربع سيجتمعون فى عمـــان الأسبوع القادم لوضع لوائح هـــذا التجمع قبل عرضها على قمـــة رؤســـاء الدول الأربع .

كما نقلت الصحيفة عن الدكتور عاطف صدقى رئيس وزراء مصر قوله أن الاجتماع المزمع عقـــده بين رؤســـاء الوزرات لهذه الدول سيقوم باعداد مشروع كامل عن هيكل هـــذا الاتحاد واهدافه لعرضـــه على قادة الدول الأربع فى منتصف فبراير .

ولتوطيد العلاقات الطبيعية بين هذه الأقطار وللوصول أيضا الى الهدف المنشود فى الوحدة العربيـــة » (١) •

٣ ـ كذلك فقد سبق هذان الحدثان بعدة سنوات قيام كيـــان وحدوى آخر بين مجموعات عربيـــة ترتبط بروابط أوثـــق من غيرها هى دول الخليج حيث أقامت ست دول خليجية هى السعودية والكويت وقطر والبحرين واتحاد الامارات وعمان مجلس التعاون الخليجى لتوجد اطارا ينسق ويوحد بين وجوه نشاطها الاقتصادى والثقافى والاجتماعى والأمنى ـ على الخصوص ـ وكذلك السياسى منذ عام ١٩٨١ •

٤ ـ وتثـــار العـــديد من التســـاؤلات حول هـــذه الحـــركات الوحدوية الحديثة • ولعل من أهم هـــذه التساؤلات تحديد الأهداف

---

(١) من اقوال السيد جاد الله عزوز الطليحى وزير خارجية ليبيـــا لصحيفة اليوم السابع التى تصدر فى باريس ـ العدد الصادر فى ٢٣ مارس عام ١٩٨٩ ص ١١ وجاء فى تصريحات بعض المسئولين قبيل اعلان الاتحاد، ذكر ان هـــذا التجمع ليس تجمعا انعـــزاليـــا او انفصاليا ، وانمـــا هو لقـــاء مرحلى بين عدة دول عربية يهدف زيادة التعاون القائم وتطـــوير النظـــم القائمـــة بالفعل فى اطـــار ميثاق جامعة الدول العربيـــة وكل ما ينبـــع عنها .

وتأكدت نفس التصريحات يوم اعلان الاتحاد ، ففى المؤتمر المشترك للرؤساء الاربعة الذى عقد بعد توقيع الاتفاقية صرح الرئيس العـــراقى صـــدام حسين بأن مجلس التعـــاون العربى قام على اسس موضـــوعية مستفيدا من تجـــارب الوحدة الســابقـــة وسلبياتها ، واشار الى ان الأمة العربية فى هـــذه المرحلة عليها أن تتجاوز الخلافات حول الزعامة وان تكف عسكريا عن التدخل فى الشـــئون الداخلية للدول العربية الأخرى . كمـــا اكد ان بلاده ضـــد استخدام الجيوش بين الدول العربية موضحا ان ذلك يبعد العرب عن قضايا أمتهم ، كما ذكـــر أن هـــذا الاتحاد قد استفاد من التجارب السابقة للوحدة بين العرب ، تلك التجارب التى مرت على امتنا ومرت امتنا بهـــا والتى استجابت لأعمال واهداف الأمة استجابة صحيحة فى مضمونها العـــام ، ولكنها كانت عاطفية لم تؤسس على مراحل وخطوات لتشكيل قاعدة البنيـــان الذى أريد له أن يكون شامخا آنذاك ، كما اكـــد هو وقادة دول التجمع الآخرين الرؤســاء حسنى مبارك والملك حسين وعلى عبد الله صـــالح أن هذا التجمع نواة لتجمع عربى اكبر وليس تكتـــلا ، وانه

الدقيقة لهـا وعلى ضوئها يمكن تحـديد ما اذا كانت تكتلات ضـد بعضها البعض أم وحدات على طريق الوحدة العربية الشاملة كما يعلن على ألسنة القادة • ثم ما هى علاقة هـذه الحركات بحركة الوحـدة العربية بشكل عام ، وهل هى متصلة بها أم منفصلة عنها ، لقد رأيت أن أقدم اسهاما يوضح بعض حقائق هـذه المسألة هذا من ناحيـة ، ومن ناحية أخرى أريد أن أوضح موقف هذه الاتحادات من النظرية العامة للاتحادات الدولية وذلك على ضـوء التطورات التى مرت بها هـذه النظرية فى العمل الدولى •

ان الاتحادات الدولية تختلف فى طبيعتها وفى مدى القـوة التى تتمتع بها ، ومدى الاضافة التى تقدمها لشعوبها وللشخصيات القانونية الدولية ، ونود أن نتعرف على هـذه العناصر لكى نصل الى النتـائج الصحيحة حول ما أراد العرب أن يحققوه بهذه الوحدات الجديدة •

على أنه توجد لدينـا العـديد من التحفظات قبل المضى فى تناول هـذا الموضوع بالدراسة :

(أ) ان الدول تأخذ بشكل أو آخر للاتحادات ليس على أساس نظريات أو أفكار مجردة ، بل تبعا للظروف والملابسات التى تحيط بها • كذلك فان الدول قد لا تستطيع دائما أن تصل الى الشكل الاتحادى الذى تأمله ، اذ الأمر يتوقف أحيانا على ظـروف خارجـة عن قدراتها ، وعلى مراعاة ما يـدور من صراعات حولها ، والآثار المحتملة لاتخاذ شكل وحـدوى أو آخر تجـاه الجماعة الدوليـة ، والمحيط الاقليمى الذى توجد فيـه •

---

(١) ان هـذا التجمع نواة لتجمع عربى اكبر وليس تكتـلا ، وانه حلقـة مضيئة فى سلسلة الجهود العربية نحو التكامل وليس تحوزا ... نقـلا عن اقوال القـادة العرب فى جريدة الاهرام القاهرية الصادرة فى ١٧ فبراير عام ١٩٨٩ •

كذلك من المعروف أن كل اتحاد دولى يتطلب توافر مجموعة من الامكانيات بكل دولة ، وتوافر عناصر مشتركة فى كل منها ، وقد لا تتوافر هذه الامكانيات وتلك العناصر فى كل دولة بنفس الدرجة • ومن ثم فيجب دائما تحديد النقطة المناسبة التى يمكن أن تلتقى الدول عندها • ويوحى ذلك بالفصل بين الشكل المأمول فيه من أنواع الاتحادات ، والشكل الذى يمكن أن يتحقق بالفعل بالنسبة لأية جماعة دولية ، وعدم التشبث باتخاذ شكل لا يمكن تحقيقه وكل ذلك يتوقف على عوامل سياسية تزنها الدول الراغبة فى الاتحاد بدقة •

أما دور الفن التشريعى والقانونى هنا فهو يكمن فى استخلاص الاتجاهات الصالحة للاتحاد بسن التدابير المناسبة والتى يقدر أنها تكفل وضع الاتحاد فى الشكل المرغوب فيه : وفى تجنب أو التقليل من احتمالات دخول العناصر غير المناسبة للاتحاد والتى قد تؤدى الى اعاقة سيره أو فقدانه فاعليته أو تدميره (١) •

(ب) أنه لا توجد معايير محددة تفصل بشكل واضح بين أنواع الاتحادات الدولية ، وان وجدت خصائص عامة لكل اتحاد، ويوجد فى داخل كل نوع من الاتحادات مجال واسع للاختلاف والتباين بين اتحاد وآخر حتى ان أمكن التصنيف العام لطبيعة الاتحاد •

وعلى ذلك فيجب أن تطبق المعايير العامة للتمييز بين نوع وآخر من الاتحادات بقسط كبير من المرونة ، كما أنه يجب

---

(١) راجع للمؤلف ، الطبيعة القانونية لاتحاد الجمهوريات العربية ، رسالة الجمعية المصرية للقانون الدولى ، الرسالة رقم (٢٠) القاهرة ١٩٧٢ بالاشتراك مع المرحوم أ. د. محمد حافظ غانم والدكتور محمد وفيق أبو اتله ، ص ٦٠ وما بعدها .

عنـــد اصدار أحكام على طبيعة الاتحادات ومدى قوتها ، مراعاة ظروف تـــكوين كل اتحاد والدول المنضـــمة اليـــه والظروف الجغرافية والتاريخية التى عاشتها وتعيشها (١).

(جـ) ان النظـــرية العامة للاتحادات قـــد استخلصت من تجارب وأشكال تاريخية اتخذتها بعض الدول فى مراحل تطورها ، ولا يمكن أن يجمد التاريخ عند فكرة بعينها ، أو أن يتوقف التطور عنـــد مرحلة .لذا وجـــدنا أن الاتحادات تتطـــور من شكل الى آخر ، بل ان نفس الاتحاد قـــد يقام وفقا لشكل أو أسلوب معين ، ثم يتطور نفسه الى شكل أو أسلوب آخر ، يصدق ذلك على الدول الفيـــدرالية القديمة الثلاث وهى الولايات المتحدة الأمريكية وألمـــانيا وسويسرا ، فقد تطور الاتحاد الذى اتخذته فى العمل من الشكل التعاهدى الى الشكل الفيدرالى ، وبادخال تعديلات على نفس وثيقة الاتحـــــاد (٢) .

(د) وأخـــيرا فانه عنـــد البحث فى الطبيعة القانونية للاتحـــاد لا ينبغى التوقف عند حدود المصطلحات الفنية القانونية ، وانما يجب أن يؤخذ فى الاعتبـــار الصورة التى يتخـــذها الاتحاد فى العمل . فاعتبار الدستور فى دولة ما دستورا اتحاديا فيدراليا ، لا يتوقف على ترتيب المؤسسات فيـــه بقـــدر ما يتوقف على الطريقـــة التى تعمـــل بهـــا هـــذه المؤسسات ، والقرارات التى تتخذها فعلا ، لا تلك الواردة فى النصوص ، فكم من نصوص لا يمكن تنفيذها ، بل لم توضع لكى تنفـــذ .

---

(١) Chr. Durant, Conféderation d' Etats et Etat Federal, Paris, Pedone 1955, p. 12.

(٢) راجع فى التفاصيل هاملتن ومارس وجاى ، الدولة الاتحادية ، أسسها ودستورها ، ترجمة جمال محمد أحمـــد ، منشورات مكتبة الحياة ، بيروت ١٩٥٩ ص ٩ وما بعدها .

بل أن الدول الأعضاء فى الاتحادات قــد تضع أهدافا معينة ، وبمرور الوقت ، نجد أن أهدافا أخرى تسيطر على الاتحاد تختلف عن تلك التى وضعت من قبل ، وتجعل المؤسسات والأجهزة تعمل فى خدمة هذه الأهداف الجديدة • وهكذا من الجائز أن يكون لدى أحــد الاتحادات مؤسسات فيدرالية فى ظاهرها ، ولكن المجتمعات تدير هذه المؤسسات وكأنها شىء آخر • لذلك فتسمية الأجهزة والمؤسسات لا تعطى دليــلا على الطبيعة الحقــة للاتحاد ، و قــد لا تكون سوى ظواهر سطحية لصفات أخرى أعمق المجتمعات التى تطبق فيها •

ويلاحظ بعض الفقهــاء أن الأفراد قــد تســود لديهم النزعة الانفصالية فيضعف الاتحاد ، كما أن النزعة الوحدية قــد تكون قوية عندهم فيكون الاتحاد قويا ولو كانت النصوص لا تعبر عن هذه القوة تمــاما (١) •

نسوق هــذه الحقائق فى بداية هذه الدراسة التى تتناول الاتحاد الوليــد لكى لا نسرف فى اصدار الأحكام على شكل اتحادى لم تكتمل بعد لنــا مقومات الحكم عليه ، ولكى نتأنى فى تكييف الطبيعة القانونية لهــذا الاتحاد أو غيره ونعتبر أن ما نقرره الآن ، انما هى أحكاما وقتية ننتظر ما سوف يسفر عنه العمل فى أجهزة الاتحاد ودوله •

---

(١) راجع دراستنا عن اتحاد الجمهوريات العربية السابق الاشــارة اليهــا ص ٦١ •

خطة البحث :

بعد ابراز الحقائق السابقة ، سنقسم دراستنا الى قسمين، نتناول فى القسم الأول موقف الاتحاد الجديد من حركة الوحدة العربية وفكرة القومية العربية بشكل عام ، حيث سنعرض لبداية نشأة فكرة القومية العربية والأطر والأشكال التى اتخذتها هذه الحركة حتى الآن ، ثم الحركات الوحدوية الجديدة وما اذا كانت تمثل تكملة للنمط القديم أم تنفصل عنه ، وما هى الاضافات التى تقدمها هذه الأشكال الجديدة للوحدة ، للأشكال القديمة التى عرفتها المنطقة العربية •

أما القسم الثانى ، فسوف نتناول فيه بالدراسة ظاهرة التنظيمات الاقليمية الدولية والأسس التى تطورت وفقا لهـا ، وما هو موقف هذا الاتحادية والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثم علاقة هذا الاتحـاد والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثـم علاقـة هـذا الاتحـاد بالمنظمة العالمية الأم ، وهى الأمم المتحدة •

القسم الأول

التجمعات العربيـــة الاقليمية وحركات الوحدة العربية

أولا : ارتباط حركات الوحــدة بفكرة القومية العربية :

ــ ان كافــة الدول العربيــة التى اتخذت شــكل الدولة القومية المستقلة الآن ، توجــد فى منطقة جغرافية واحدة ، وترتبط بمجموعة من العنــاصر المشتركة قل أن توجــد فى مجموعات دوليــة أخرى • ففضلا عن وحــدة اللغة هناك وحدة الجنس واللون ، بــل والديانة ، بحكم أن الدين السائد فيها جميعا هو الدين الاسلامى •

ولم تكن هذه الدول على هــذا النحو قبل خمسين سنة ، فلقــد كانت أجزاء من وحــدة أكبر : كانت ولايات فى ظل الحكم الاسلامى الذى حكمها منذ القرن السابع الميلادى ، وحتى القرن السادس عشر ، ثم أقاليم فى ظل الخــلافة العثمانية التى ورثت الخــلافة العباســية منذ القرن السادس عشر وحتى القرن العشرين [1] •

ونستطيع أن نقول أن حركة القومية العربية ، كحركة فكرية قــد وجــدت ابان الحكم العثمانى وفى فترة انحــداره التى بدأت منــذ أواخر القرن المــاضى وبداية هذا القرن • ويطول بنــا المقام ان حاولنا تتبع الأصول الفكرية لهذه الحركة والتوجيهات الرئيسية لهــا • ولكن التعبير عنها فى صيغة وحدوية كان فى اطار محادثات الحسين مكماهون والذى تعهدت فيه بريطانيا بمساعدة العرب على تكوين دولة عربيــة واحــدة تضم مختلف الولايات العربية للدولة العثمانية اذا ما ساعدها فى الحرب العالمية الأولى • ووقائع التاريخ بعد ذلك معروفة ، فقــد

---

(١) راجع ما سبق صفحة ٦٣٩ وما بعدها .

نكثت بريطانيا بوعدها ، وتركت الأوضاع فى المنطقة فى أسوأ حال ، وراحت تقتسم هى وفرنسا الدول العربيه بينها ، الى جانب اصدارها اعلان بلفور لاقامة وطن قومى لليهود فى فلسطين (١) .

وهكذا تفـرق التجمع الذى كان يضـم الدول العربية فى نهـاية الدرب العالمية الأولى ووجدت نفسها منفردة ، تواجه كل منها مستقبلا غامضا . وكافحت كل منها طويلا لكى تأخذ الشـكل القومى المستقل المنفرد . ففعلت مصر ذلك منذ نهـاية الدرب الأولى واتخذت هـذا الشكل القومى المستقل وان ظلت خاضعة بشكل كبير للنفوذ البريطانى. ومرت العراق بنفس المصير . وخاضت دول الشام الكبير صراعا قويا فى سبيل الاستقلال عن فرنسا ، واتخاذ الشكل القومى الحديث ، حيث استقلت سوريا ثم لبنـان وأنشأت انجلترا شرق الأردن ، ووضعت اسرائيل فى قلب هذا الوطن العربى لتعوق حركته ، وتنفـذ مخططات غربيه تحمى مصالح الغرب ودوله (١) ولقيت دول المغرب العربى نفس المصير ، فقـد استقلت كدول قومية وفقا لتقسـيمات أملتها نعرات محلية مختلفة .

ويمكن القـول بأن مطلب تحقيق الاسـتقلال لكل دولة عربيـة قد أخـر تحول الفـكرة من حيز التفكير الى حيز الواقع ، واسـتمر التفكير فى اقامة الكيان العربى الواحـد ،مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعمارية التى وضعت يدها على معظم أجزاءالشرق العربى — تخف تدريجيا

---

(١) راجع دراسة للأمم المتحدة بعنوان « منشأ القضية الفلسطينية وتطـورها » ، الجزء الاول ، نيويورك عام ص

(٢) راجع فى التفاصـيل : كمـال الغـالى ، ميثاق جامعة الدول وتطورها » الجزء الأول ، نيويورك عام ١٩٨٦ ص ١٦ وما بعدها .
محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربيـة . القـاهرة ١٩٦٠ ص ٣٠ وما بعدها .

بسبب الانهـاك والضعف الذى أصابها فى الحرب ، مما يجعلها تبـذل جهدا لجمع العرب فى وحـدة واحدة تخضع لسيطرتها على طريقـة « أجمع وأحكم » (١) ، واذا بايدن وزير خارجية بريطانيا فى عام١٩٤١، يصرح فى مجلس العموم البريطانى بأن « العـالم العربى قـد خطا خطوات عظيمة الى الأمام منذ نهاية الحرب العالمية الأخيرة ، وان كثيرا من المفكرين العرب يرغبون فى أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق بينها الآن • ومن أجل تحقيق هذا التقارب، يعولون على مسـاعدتنا • ان مثل هذا النداء الصادر من أصـدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة ، وأنه ليبدو من الطبيعىومن العـدل أن تتعدل العلاقاتالثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية، وان حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سـوف تقـدم معونتها الكاملة لأى خطة تتمتع بالتـأييد التام » (٢) •

وقـد صـدرت تصريحات أخـرى متعددة من ايدن تؤيـد اقامة كيان يجمع بين الدول العربية ، وان تطلبت أن تأتى المبادرة فى هـذا الشأن ، من العرب أنفسهم •

وهكذا يمكن القول أن حركة بعث القومية العربية قـد وجدت منذ أواخر القرن المـاضى ، وحاولت أن تجمع بين الدول العربية التى قامت فى منتصف هذا القرن على أساس قومى ، ولقـد عبر العرب عن الرغبة فى أشكال اتحادية تفاوتت قوة وضـعفا بحسب الظروف الدولية التى سادت بعد اقامة وحدتهم الأولى التى عبر عنها فى اطار جامعة الدول العربية •

---

(١) راجع : محمـد طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٠٦ ، مفيـد شـهاب ، المنظمات الدوليـة ص ٤١١ •

(٢) أحمـد طربين ، الوحدة العربية من ١٩١٦ — ١٩٤٥ ، معهـد الدراسـات والبحوث العربية ، القاهرة ١٩٥٩ ص ٢٣٤ ، صلاح العقاد ، العرب والحرب العالمية الثانية ، معهد البحوث والدراسات العربيـة ، القـاهرة١٩٦٦ ص ١٧٤ •

ثانيا ــ الاطار الأول للوحدة العربية : جامعة الدول العربية :

بدأت المشـــاورات بين الدول العربيـــــة بدعوة من حكومة مصر فى مارس عام ١٩٤٣ لبحث كيفية قيام اتحاد أو وحـــدة تجمع بين مختلف الدول العربية • وترينا المشروعات التى طرحت فى الاسكندرية فى الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتـــوبر عام ١٩٤٤ ، ان بعض الدول العربيـــة ــ كانت تطمح الى اقامة اتحاد قومى أقرب ما يكون الى الاتحاد الفيدرالى ، ومع ذلك غقـــد انتصرت العناصر الانفصالية • ولتهدئة مخاوفها من العناصر الأكثر قوة ، تم الاتفاق على التـــدرج فى اقامة الوحـــدة أو البدء بانشاء هيئة بين الدول العربية ، وليس غوقهـــا ، هى الجامعة العربيـــة ، وبعبارة أخـــرى ، منظمة اقليميـــة عربية تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء ، حيث وقع الاتفاق المنشىء لهـــا مندوبون عن كل من مصر وسوريا ولبنان وشرق الأردن والعـــراق فى ٢٢ مارس عام ١٩٤٥ ، حيث دخـــل الميثـــاق فى دائرة التنفيذ أعتبارا من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ (١) •

والمعـــالم الرئيســـية للاتفاقيـــة المنشئة لجامعة الدول العربيـــة ترينا أن هذه الدول قـــد أنشئت منظمة اقليمية تدافع عن مصالحها الاقليمية أكثر من أن توحـــد بينها ، فهى تحافظ على ســـيادة الدول الأعضاء وتمنع تدخل أى منها فى شئونها الداخلية ، وتعمل على فض المنازعات التى تثور بينها بالطرق السلمية ، ثم تحقق التعاون بينهـــا فى المجالات السياســـية والمجالات غير السياســـية وهى المجـــالات الاقتصـــادية والثقافية والاجتماعية والعلمية والصـــحية ، الى غير ذلك (٢) •

---

(١) أعد ميثاق الجامعة لجنـــة من ممثلين عن كل من مصر وســـوريا والأردن والعراق ولبنان • راجع محاضر اجتماعات اللجنـــة التحضـــيرية للمؤتمر العربى العـــام بالاسكندرية ص ٦٦ •

(٢) وجدير بالذكر أن ممثل سوريا سعد الله الجابري كان يتجـــه

على أن هدف الوحـــدة الأقوى بين الدول العربيـــة قـــد تم التعبـــير عنه فىميثاق الجامعة ، وهى ما يميزها فى نظرنا عن ســـائر المنظمات الاقليمية • ولعله من الانصاف أن نذكر أن الحكومة السورية عندما جاءت لتتشاور فى مباحثات الوحـــدة ، كانت ترغب فى أن تقيم حكومة مركزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقـــل حكومة فيدرالية ، واذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت فى النهاية ، وفضل المجتمعون اقامة كيان لتنسيق التعاون بينها (١) ، الا أن أمل العـــرب فى ضرورة قيام وحـــدة أكبر لم ينته « لذا ورد فى البند الثالث من بروتوكول الاسكندرية هذه العبارة : « مع الارتباط بهـــذه الخطوة المباركة ، ترجو اللجنة أن توفق البلاد العربية فى المستقبل الى تدعيمها بخطوات أخرى » • كما جاء بديبـــاجة ميثاق الجامعة ، أن الجامعة « قـــد أنشئت بقصد تثبيت العلاقات الوثيقة ، والروابط العديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هـــذه الروابط بتوحيدها •• » (٢) •

الى تكوين وحدة فورية « بدلا من مبدأ التعاون ، لذلك قدم نورى السـعيد — ممثل العراق نموذجين للاختيار بينهما ، الأول هو اقامة اتحاد فيـــدرالى ، والثانى اقامة هيئة للتعاون الاختيارى بين الدول لا يلتزم بقراراتها الا الدول التى وافقت عليها •

راجع محاضر الاجتماعات الجلسة الرابعة ص ٣٢ •

(١) صرح النحاس باشـــا رئيس الوزراء المصرى فى وقت اقامة الجامعة العربية بانه : « حبذا لو مهدت السبيل بعد نجاح هـــذه الفكرة من الناحية الأدبية ، الى تعاون سياسى يحتفظ فيه كل شعب بمركزه السياسى بحسب ظـــروفه ومقتضيات احواله » ، كذلك ذكـــر على ماهر باشا الذى رأس الوزارة فى مصر عام ١٩٣٨ أن « وحدة العرب سوف تتحقق فى يوم من الايام ان عاجلا أو آجلا ، على أن يكون استقلال كل قطر من الأقطـــار معترفا بحدوده ، ثم ايجاد مجلس عام يضم أعضاء من كافة الدول العربية المستقلة لبحث الشئون العامة ولتأمين الصلات الودية الدائمة بين هـــذه الاقطـــار •• » •

نقلا عن مصر فى جامعة الدول العربية (١٩٤٥ — ١٩٧٠) رســـالة عبد الحميد الموافى ، تقديم أ. د. عز الدين فودة ص ٨٥ •

(٢) راجع محاضر اجتماعات اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام ، مطبوعة عام ١٩٤٩ ص ١٦ وما بعدها •

كذلك نصت المادة التاسعة من الميثاق على أنه لدول الجامعة الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض» • كذلك توقع الميثاق نفسه أن تتغير الروابط بين الدول العربية الى الحد الذى يحتاج الى تعديل الميثاق بما يجعل الجامعة العربية أداة أقوى لتحقيق الوحدة العربية ، فنصت المادة ١٩ من الميثاق على أنه يجوز — بموافقة ثلثى دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأقوى » •

ثالثا — تطور الظاهرة الاتحادية من خلال الجامعة :

نستطيع أن نقرر أن الدول العربية قد أقامت بانشاء الجامعة ، حدا أدنى من الوحدة بينها ، حدا أدنى يضمن قدرا من التنسيق بين خططها وسياستها ، كما أوجدت اطارا يجمعها ويقترح الحلول لمشاكلها ويسعى بها نحو اقامة وحدة كبرى • لذلك نجد أن الجامعة العربية تمثل منظمة اقليمية تسير فى اطار النظرية العامة للمنظمات الدولية ، وتأخذ بمناهج تحقيق السلم الرئيسية المعترف بها داخل المنظمات ، وهى مناهج ، التسوية السلمية للمنازعات ، والأمن الجماعى الاقليمى ، والمنهج الوظيفى والذى يسعى الى تحقيق التعاون والتنسيق فى المجال غير السياسى (١) •

واذا كانت كافة المنظمات الدولية قد اهتمت بهذه الزاوية فى خطط عملها وبرامجها لأسباب عديدة ، فان جامعة الدول العربية قد سارت بخطى واسعة فيها ، وهذه السياسة من الجامعة تعتبر تكريسا للروابط التعاونية التقليدية التى رسمها ميثاق الجامعة مع الأخذ فى الاعتبار للتطورات التى مرت بها كافة المنظمات الاقليمية محتذية فى ذلك حذو منظمة الأمم المتحدة التى أقامت العديد من الوكالات

---

(١) راجع ما سبق ص ٦٤٨ وما بعدها .

المتخصصة التى تعمل فى المجالات غير السياسية ، كذلك فقد كان لانشاء اسرائيل أثناء وجود الجامعة ، وظهور العجز العربى عن مواجهتها فى حرب ١٩٤٨ ، أثره فى تبنى الجامعة لأفكار للدفاع المشترك عن أى دولة عضو ، يتم الاعتداء عليها من دولة أخرى ، بشكل يطور ما ورد فى الميثاق بهذا الخصوص •

(١) معاهدة الدفاع المشترك : الشئون العسكرية :

ساهمت الجامعة فى دخول الدول الأعضاء فى رابطة اتفاقية هامة تكمل العديدمنأوجه النقص والقصور فى الميثاق وهى معاهدة الدفاع المشترك والتى وقعت فى ١٧ يونيو عام ١٩٥٠ من كافة الدول الأعضاء فى الجامعة (١) •

وقد بلورت المعاهدة التدابير الوقائية الكفيلة بمنع العدوان على الدول العربية الأعضاء فيها « بالتعاون فيما بينها لدعم مقدرتها العسكرية وتعزيزها من ناحية ، وبالاشتراك بحسب مواردها وحاجاتها فى تهيئة وسائلها الدفاعية والجماعية لمقاومة أى عدوان مسلح » • كذلك أكدت عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف وذلك اذا ما تعرضت لخطر الحرب الداهم ، أو فى حالة قيام حالة دولية مفاجئة تخشى خطرها • وتعهدت الدول الأعضاء بالمبادرة بتقديم المعونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل — بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة — لرد الاعتداء ولاعادة الأمن والسلام الى نصابهما وذلك عملا بحقها المسلم به فى الدفاع الشرعى ، الفردى والجماعى عن كيانها وسلامتها •

---

(١) قدم مشروع المعاهدة حسين سرى رئيس الوزراء المصرى عام ١٩٤٩ الى اللجنة السياسية بالجامعة التى قامت بدراسته ، وقد حدد هدف المشروع بأنه « تقوية وتوثيق الروابط بين دول الجامعة العربية » : راجع الدكتور سيد نوفل ، العمل العربى المشترك ، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٨ ص ١٧٤ •

« راجع المواد ٢/١ ، ٣/٢ ، ٢/١ من المعاهدة »

(٢) معاهدة الدفاع المشترك : الشئون غير العسكرية :

اهتمت معاهدة الدفاع المشترك بالمنهج الوظيفى ، رغم التسمية العسكرية التى أعطيت لها ، وذلك بحكم أنها أرادت توثيق عرى الروابط المختلفة بين أعضاء الجامعة • وقد ورد نص المادة السابعة منها يقول : « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام ، على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه وابرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف » •

وجدير بالذكر أن معاهدة الدفاع المشترك قد أحدثت تطويرا هاما ، ليس على مستوى الأهداف والبرامج المراد تحقيقها فحسب ، بل على مستوى الأجهزة ، فقد أنشأت أجهزة عسكرية للاضطلاع بالوظائف الجديدة التى أوردتها وهى مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة القيادة العربية الموحدة ثم اللجنة الاستشارية العسكرية •

والى جانب ذلك أقامت أجهزة للتعاون وممارسة الصلاحيات فى غير الجوانب العسكرية أهمها المجلس الاقتصادى ، ولكى يحقق الأهداف الاقتصادية التى أناطتها المعاهدة به ، حرصت الجامعة على منحه كيانا مستقلا ، وعلى امكان الاشتراك فى عضويته لأى دولة عربية ، سواء أكانت عضوة بالجامعة أم من غير الأعضاء بها ، كما أن الانضمام اليه لا يعنى بالضرورة ، الانضمام الى الجانب العسكرى

فى معاهدة الدفاع المشترك (١) ٠

الانجازات التى حققها المجلس الاقتصادى :

نستطيع القول أن هذا المجلس بالتعاون مع الدول الأعضاء فى الجامعة قد حقق انجازات فى المجال الاقتصادى أهمها ابرام الاتفاقيات الآتية :

— اتفاقية تسهيل التبادل التجارى وتنظيم تجارة الترانزيت بين الدول الأعضاء ٠ وقد وقعت عام ١٩٥٣ ، وخضعت لعدة تعديلات آخرها عام ١٩٦٠ ٠

— اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال وقد وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ وعدلت عدة مرات

— اتفاقية الجدول الموحد للتعريفة الجمركية ٠ وقد وقعت عام ١٩٥٦ ٠

— اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية ٠ وقد أعدها المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٧ وصدقت عليها خمس دول عربية هى : الكويت ومصر والعراق وسوريا والأردن ٠ وتستهدف هذه الاتفاقية اقامة وحدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضمن لها ولرعاياها حريات انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال والبضائع والمنتجات والاقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمواصلات ، فضلا عن حقوق التملك والارث والايصاء ٠

---

(١) يبدو أن نموذج حلف الأطلنطى هو الذى قاد الدول العربية الى الموافقة على هذه المعاهدة ، فقد عارضت بعض الدول فى جلسة اللجنة السياسية اضافة الاهداف الاقتصادية ، فأشار رئيس الوفد المصرى الى ما تم فى حلف الأطلنطى ، فوافقت الاغلبية على ابرام المعاهدة على هذا الاساس وتأخرت بعض الدول فى الموافقة عليها مثل العراق والاردن ٠
راجع رسالة أروى طاهر رضوان عن اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية ، رسالة ، كلية الاقتصاد ، ص ١٢٧ ٠

وتعتبر هذه الاتفاقية من الاتفاقات الطموحة فهى تستهدف وحدة كاملة وفى كافة الشئون الاقتصادية بين دول الجامعة ، وأنشأت جهازا يقوم بهذه المهمة هو مجلس الوحدة الاقتصادية ٠

ويعد اقامة سوق عربية مشتركة مهمة من المهام الأساسية لهذه الاتفاقية ، وكذلك اقامة اتحاد جمركى بينها ، لكى تحرر المعاملات بين الدول العربية من كافة الرسوم ٠

ولكن مما يؤسف له أن الذى تمت الموافقة عليه كثير ، أما الذى نفذ فهو قليل ٠

ولكن لا نبالغ اذا قلنا أن أية أهداف نص عليها فى معاهدات أو اتفاقات اقامة الاتحادات الجديدة ، تبدو بالمقارنة الى ما ورد فى هذه الاتفاقات ، متواضعة ٠

٣ — الوكالات العربية المتخصصة :

ان التطور الثالث الذى حدث فى نطاق تطوير الظاهرة الاتحادية فى اطار جامعة الدول العربية ، هو انشاء الوكالات المتخصصة ٠

وقد تم هذا العمل بمجهود كبير بذلته أجهزة الجامعة والمجلس الاقتصادى ومختلف الدول الأعضاء ٠ وقد اشترك فى بعضها عدد كبير من الدول الأعضاء ، واشترك فى البعض الآخر ، عدد قليل ٠ كذلك فان كل هذه الوكالات قد قامت بمقتضى اتفاقات بين الحكومات٠ وأهم هذه الوكالات هى : اتحاد الاذاعات العربية ، اتحاد البريد العربى ، الاتحاد العربى للاتصالات السلكية واللاسلكية ، مجلس الطيران المدنى العربى ، مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية ، الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى ، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول ، المنظمة العربية للتنمية الزراعية ، المنظمة

العربية للعلوم الادارية ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، المجلس العلمى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية ، المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس ، المركز العربى لدراسة المناطق الجافة ، المعهد العربى لبحوث البترول ، منظمة العمل العربية ، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى ، منظمة الصحة العربية ، الهيئة السينمائية العربية (١) •

والواقع أن عمر جامعة الدول العربية يزيد على عمر معظم المنظمات الاقليمية التى وجدت فى المناطق الجغرافية الأخرى ، بل انها أقدم من منظمة الأمم المتحدة نفسها ، واذا نظرنا الى حجم الانجازات التى قدمتها ، وجدناه كبير ، ولكن العبرة ليست دائما بالكم ، بل ان الكيف هو الأهم • لذا فان التقييم الحقيقى للانجازات ينبغى أن يأخذ فى اعتباره ما أحدثته فعلا فى علاقات الدول الأعضاء ، وهو دون تشاؤم — أقل بكثير مما آمله العرب منها ، وأقل بكثير مما تحقق فى نطاق منظمات اقليمية أخرى لا يقاس حجم الروابط فيها ، بحجم الرابطة العربية •

ومن الناحية التنظيمية بقيت الجامعة غير قادرة على انشاء هيئة تستطيع أن تعطى قرارات ملزمة لمن لا يقبلها من الدول العربية الأعضاء ، وبقيت قاعدة الاجماع ، على ذلك ، حجر عثرة فى سبيل تحقيق فاعلية الجامعة وقدرتها وأظهرت كثرة ما يصدر من قرارات وتوصيات وما يبرم من اتفاقات أن هناك صوت دون صدى ، فالقليل هو الذى ينفذ من هذا الكثير الذى يصدر • كذلك عجزت الجامعة عن عمل شىء له قيمته فى كثير من المواقف الصعبة التى مرت وتمر بالامة العربية ، فقد مرت بهذه الامة أربعة حروب مع اسرائيل ، وشهدت لبنان مأساة مروعة لم تهدأ أوارها حتى الآن ، وتعلى الأراضى

---

(١) راجع محمد حافظ غانم ، الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية ، المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨ وما بعدها .

الفلسطينية المحتلة بصيحات الانتفاضة وبأنات عشرات القتلى والجرحى من العرب الذين تراق دماؤهم يوميا ويستجيرون بالناس ولا مجير ، وهكذا يبدو العجز العربى فى صورة مقلقة على جنبات الجامعة التي لا تفعل شيئا سوى اصدار القرارات • كذلك لم تفعل شيئا فى الحرب بين العراق وايران التى ذهب ضحيتها آلاف البشر ، وبلايين الدولارات من أموال العرب ، وهكذا لا نجد آلية لنجدة المعتدى عليهم من الدول العربية ، ولا آلية لفض المنازعات بين الدول الأعضاء ، ولا نجد عملا له أثره فى سبيل تجميع قدرات العرب ، مما حدا بالعديد من القيادات العربية الى محاولة ايجاد وحدات أخرى خارج نطاق الجامعة ، وان كان هذا الاتجاه يعارضه اتجاه آخر قوى ، يرى أن الأفضل ليس الخروج على الجامعة ، وعمل جبهات متصارعة معها أو مع بعضها البعض ، بل الأفضل هو محاوله تطوير الجامعة والعمل فى اطارها ، والأمر يتطلب تعديل بعض النصوص فى ميثاقها وفى الاتفاقيات الأخرى المكملة له والتى أبرمت من خلاله ، ثم يتطلب — وهو الأهم — النية الصادقة ، والعزيمة الأكيدة فى الاقبال على العمل المتضامن مع الجامعة ومحاولة تنفيذ قراراتها ودعم نشاطها (١) •

١٨ — والعمل العربى يسير الآن فى الاتجاه الأول ، الاتجاه البعد عن العمل فى اطار ميثاق الجامعة ومحاولة خلق كيانات وحدوية أخرى ، هذا الاتجاه ليس جديدا ، وانما هو اتجاه وجد دائما وعبر عن نفسه فى العديد من الاطارات للكثير من المناسبات وهو ما نبحثه الآن •

ثالثا : الظاهرة الاتحادية العربية خارج نطاق الجامعة العربية :

(١) مرحلتى الستينات والسبعينات :

١٩ — ذهب الكثير من المنظرون والقادة العرب الى ضرورة

---

(١) راجع : محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٤٤ •

اقامة وحـدة أكثر مما قام بينها فى اطـار جامعـة الدول العربيـة ، ولقد نشط هـذا الاتجـاه فى الخمسينات وعلى الأخص فى الستينات مع تعـالى المـد العـربى القـومى الذى دفعتـه الى الظهـور القـدرات العربية التى قامت فى مصر وسوريا والعـراق • ويمكن القول أن تجربة الوحدة المصرية السورية هى أقوى هذه الحركات ، اذ قـد أقامت دولة عربية موحـدة من اقليمين شمالى وجنوبى هى الجمهورية العربية المتحدة ، والتى وجدت منذ فبراير عام ١٩٥٨ وحتى سبتمبر عام ١٩٦١ ، أى حوالى أربع سنوات • وقد وجدت فى هـذه الفترة مجموعة من الوحدات الأخرى اندفاعا من المد القومى الذى أرسته فقد قام اتحاد « الدول العربيـة المتحدة » بانضمام اليمن الى الجمهورية العربية المتحدة ، ثم الاتحاد العربى الذى تكون فى نفس الفترة بين العراق والأردن ردا على التجمع الأول ، ثم جرت مفاوضات واسعة بعد ذلك لاقامة وحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق لـم تكتمل بالنجاح بعد سقوط الملكية فى العراق •

ولقد أدت أسباب عديدة الى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربية تعود الى حدودها الاصلية •

وفى السبعينات نشطت الحركة الوحدوية من جديد بعد سقوط الملكية فى ليبيا ، وقيام ثورة السودان فى عام ١٩٦٩ ، فقد مهـد ذلك السبيل الى اقامة اتحاد ثلاثى بين مصر وليبيا والسودان عام ١٩٧١ تحت اسم « اتحاد الجمهوريات العربية » وقد كان الأمل يحدو هـذه الدول فى اقامة كيان عربى قوى تنضم اليه مختلف الدول العربيـة الأخرى ، ويكون نواة لدولة عربيـة واحـدة على النمط الفيـدرالى ، واقامة مؤسسات دستورية فيدراليـة هى مجلس للتشريع « مجلس الأمة الاتحـادى » ومجلسين تنفيذين « مجلس الرئاسـة » والمجلس الوزارى » ، ومحكمة اتحادية ورغم أن معظم مؤسسات هذا الاتحاد قد شكلت ، كما انعقدت أجهزته مرارا ، ومارس العديد من الاختصاصات، الا أن عوامل الفرقة والانفصال ما لبثت أن سيطرت على دوله ، وعلى

الرغم من قيام وحدة شاملة دستورية بين مصر وليبيا فى هذه الفترة عام ١٩٧٣ ، فقد انتهى هـذا الاتحاد ، ولم ينفذ الاتفاق الذى أقام الوحدة الليبية المصرية وتبخرت من جـديد آمال الأمة العربية التى علقتها على هـذا الاتحاد الكبير ، وتلك الوحدة الشاملة ، لتنتهى مرحلة السبعينات بدورها بدون أى نتـائج ايجابيـة لهـذه الحـركات الوحـدوية (١) .

٢ ــ الظـاهرة الاتحـادية العربيـة فى الثمانينات :

رغـم الأداء العـربى الرائـع فى حـرب أكتـوبر ١٩٧٣ ، وظهور العالم العربى متحد المشاعر ، متحـد الامكانيات ، قادر على العمل حتى جعل البعض يعتبره كتله سادسة متحدة ، الا أن النتيجـة النهائية لهذا العمل القوى الجاد لم تكن على مستوى الاداء اثنـاء المعركة ، وعند نهايتها ، ولم تلبث القوى الاستعمارية وعلى رأسهـا الولايات المتحـدة الأمريكية أن أحاطت بهـذه الكتلة السادسة لتقلم أظافرها ولتضرب أسـعار البترول وتؤثـر على القـدرات المـاليـة والمعنوية لدى العرب ، ثم لتحيك المؤامرات التى تفصـل العـرب عن بعضهم البعض ، وتظهر عوامل الفرقة بينهم حتى يتطاحنوا ويقتـال بعضهم البعض ، وهكذا ما أن وصل العرب الى نهاية السبيعنات وبداية الثمانينات حتى كانت بـؤر الصراع الدموى بينهم قـد انفتحت عن آخرها واتخذت من التناقضات السائدة فى العـديد من البقـاع العربية مجالاتها (٢) .

وقد سبق أن اوضـحنا ملامح التغـيرات التى عرضـها الرئيس السادات والتى عبرت عن أفـكار جديدة للتجمع العـربى فيما أطلق

---

(١) راجع مقالنا عن اتحاد الجمهوريات العربية ، مرجع سابق ، ص ٦٦ وما بعـدها .

(٢) راجع لـنا بعض الجوانب القانونيه للمشكلة اللبنانية ، مجلة الاقتصاد والادارة ، العدد الرابع ١٩٧٥ ، ص ٢٢٠ وما بعدها .

عليه ورقة أكتوبر استبعد فيها الوحدة السياسية ، وعبر عن بعض الأفكار التى سادت طوال هذه الفترة وحتى الآن ، وذلك فى نهاية عقد السبعينات .

وهذا المفهوم هو الذى ساد بالفعل فى بداية الثمانينات وحتى الآن ، وهو لازال المفهوم الذى أخذ به فى الاتحادات الأخيرة ، مثل مجلس التعاون الخليجى ، ومجلس التعاون العربى ، واتحاد المغرب العربى . ويتضح ذلك من ابراز الأسس التى تقوم عليها هذه الاتحادات ، وما تتفق عليه ، وما تختلف فيه .

أولا — تقارب الأهداف بين الاتحادات الثلاثة :

ففى مجلس التعاون لدول الخليج نجد أن الأهداف هى : تحقيق التناسق والتكامل والترابط بين جميع الدول الأعضاء فى جميع الميادين وصولا الى وحدتها ، وتعميق الروابط والصلات وأوجه التعاون القائمة بين شعوبها فى مختلف المجالات ، اضافة الى وضع أنظمة متماثلة فى مختلف الميادين ومنها : الشئون الاقتصادية ، الشئون التجارية والجمارك والمواصلات ، الشئون التعليمية والثقافية ، الشئون الاجتماعية والصحية ، الشئون الاعلامية والسياحية ، الشئون التشريعية والادارية .

وأخيرا جعل من أهداف الاتحاد دفع عجلة التقدم العلمى والتقنى فى مجالات الصناعة والتعدين والزراعة والثروات المائية والحيوانية وانشاء مراكز البحوث العلمية واقامة مشاريع مشتركة وتشجيع تعاون القطاع الخاص بما يعود بالخير على شعوبها .

ونجد أن هذه الأهداف هى نفسها أهداف مجلس التعاون العربى مع ملاحظة الفروق الآتية :

ان مجلس التعاون الخليجى يجعل الهدف النهائى للتنسيق والتكامل والترابط هو الوصول الى وحدة الدول الأعضاء ، أما الهدف

فى اتفاقية مجلس التعاون من هـذه العمليات فهـو تحقيق التكامل الاقتصادى والارتقاء بالدول الأعضاء تدريجيا وفق الظروف والامكانات والخبرات •

— أن هناك أهدافا نص عليها فى اتفاقية مجلس التعاون العربى ولم ينص عليها فى اتفاقية مجلس التعاون الخليجى وهى السعى الى قيام سوق عربية مشتركة بين الدول الأعضـــاء وصــولا الى السوق العربية المشتركة فالوحدة الاقتصــادية العربيــة ، وكذلك النص على هدف تقرير العمل العربى المشترك وتطويره بما يوثق الروابط العربية •

وهــذا الهدف يجعله اطارا يمكن أن يجمع كافة الدول العربية فى ظله على خلاف اتفاقية التعــاون الخليجى التى جعلت أهدافها تنحصر فى تحقيق الانجازات داخلها •

أما الاتحاد المغربى فنجده يركــز على فكرة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء واعتبار أى عدوان على دولة عضــو بمثابة عدوان على الأعضاء الآخرين ، فضلا عن تنسيق النشاط الاقتصادى بين هذه الدول وصــولا الى تكاملها ووحــدتها •

ونلاحظ على هذه الأهداف :

١ — أنها استخدمت عبارات التنسيق والتعاون والتكامل فى مختلف المجالات ، وهى عبارات عامة وتحتاج الى اتفاق مفصل حول ما تريده الدول الأعضاء منها فى مختلف مراحل تطورها •

٢ — غياب هدف الوحدة العربية الشاملة من هذه الوثائق واحلال التكامل الاقتصادى بين الدول الأعضاء لكل اتحاد محلها ، أو النص على الوحــدة كهدف نهائى يجمع بين دول الاتحاد ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس التعاون الخليجى والاتحاد المغاربى ، وهو الســمة الغالبة على الاتحادات العربية فى الثمانينات كما أوضحنا •

٣ — أننا لا نجد اختصاصا مفرزا محددا قد خول للاتحادات يمكن أن تمارسه استقلالا عن كل دولة عضو وانما نجد أهدافا عامة مما يضعف من صفة الشخصية القانونية للاتحادات • كذلك لم تقرر الاتحادات اختصاصات محددة تمارسها بشكل عام ، وانما قررت اختصاصات محددة لكل جهاز •

ثانيا : التقارب بين أجهزة الاتحادات :

فهى فى مجلس التعاون الخليجى ثلاثة هى : المجلس الأعلى وتتبعه هيئة تسوية المنازعات ، المجلس الوزارى ، الأمانة العامة • وفى مجلس التعاون العربى ثلاثة أجهزة أيضا هى الهيئة العليا ، الهيئة الوزارية ، الأمانة العامة ، وهكذا نجد نفس الأجهزة ، فيما عدا أنه لا توجد هيئة لتسوية المنازعات فى مجلس التعاون العربى ، وان كنا نلاحظ الفروق الآتية فى الأحكام التنظيمية لهذه الأجهزة :

- أنه يدخل فى اختصاص الهيئة العليا للمجلس العربى المقابلة للمجلس الأعلى فى مجلس الخليج اختصاص قبول الأعضاء الجدد ، ولا نجد هذا الاختصاص فى مجلس الخليج لأن العضوية فى المجلس الأخير مقفلة •

- أن رئاسة هذا الجهاز فى المجلس العربى تكون لرئيس الدولة المضيفة لدورة سنوية كاملة ، حيث نصت الاتفاقية على عقده اجتماعا عاديا مرة كل عام فى احدى الدول الأعضاء ، واذا تقرر عقد اجتماع استثنائى له ، فان الاجتماع الاستثنائى يعقد فى مقر الدولة التى يتولى رئيسها رئاسة الهيئة العليا ، أما مجلس التعاون الخليجى فيجتمع فى دورتين عاديتين فى كل سنة وتكون رئاسته دورية حسب الترتيب الهجائى لأسماء الدول ، وتعقد الاجتماعات فى مقر أى من الدول الأعضاء •

وهناك نص موحـد بين المجلسين فى طريقة الدعوة لاجتماع استثنائى ، فيجب أن يطلبه عضو ويؤيده عضو آخر على الأقل •

ويعتبر انعقاد المجلس العربى صحيحا بحضور أغلبية الأعضاء ، بينما النصاب فى المجلس الخليجى هو الثلثين •

أما بالنسبة للمجلس الوزارى فان تشكيله فى المجلس العربى مختلف عنه فى المجلس الخليجى ، فهو مشكل من رؤساء الحكومات فى المجلس الأول ، وفى الثانى مشكل من وزراء الخارجية •

وبالنسبة للاختصاصات فاننا نجد أن النصوص الخاصة بها متشابهة بل وبعضها يتطابق حرفيا مع الآخر •

ونفس الأمر نجده فى خصوص الأمانة العامة والتى لا تختلف مهامها عن المهام المعروفة لمختلف التنظيمات الاقليمية والعالمية المعروفة ، وان كان الأمر فى المجلس المغاربى مختلف اذ لم يتقرر وجود أمانة عامة ، وانما أناط بكل دولة يعقد فيها المجلس مهمة القيام بشئون الأمانة •

ثالثا — الأحكام الخاصة بالعضوية :

يعتبر نص المادة الرابعة من اتفاقية مجلس التعاون العربى أكثر تقدما من اتفاقيتى المجلس الخليجى والمغاربى فقد فتح باب العضوية لكل دولة عربية ترغب فى الانضمام اليه ، بينما هو فى اتفاقية مجلس التعاون الخليجى مغلقا وهى مفتوحة فى الاتحاد المغاربى بقيود معينة وقد علل ذلك بأن « أعضاء المجلس تربطهم علاقات خاصة وسمات مشتركة وأنظمة متشابهة ولذا كان التنسيق والتشاور بينهما موجودا من قبل ومعروفا منذ القدم ، مما جعل من الطبيعى والضرورى تشكيل المجلس ليكون الاطار التنظيمى الجامع لمواصلة

العمل بشكل علمى وجاد » (١) •

كذلك يرى البعض أنه « ليس بمقدور أى دولة حاليا الانضمام للمجلس ، ولكن قد يحدث ذلك فى المستقبل ، وليس ضروريا الآن زياده حجم المجلس حتى يمكن التنسيق الكامل بين أعضائه ، كما أن ظروف بعض الدول الأخرى — من الناحيه السياسية والاقتصادية والأمنية لا تتمثل فى الوقت الحاضر مع الظروف التى تسود الدول الأعضاء فى المجلس على الأصعدة المذكورة ، واذا حدث تحول فى ظروف تلك الدول ، فلا يستبعد دخولها المجلس » (٢) •

والواقع أن تساؤلات عديدة كانت قد دارت حول استبعاد كل من العراق واليمن الديمقراطية الشعبية من العضوية ، كذلك فان موقف المجلس من رفض دخول دول أخرى فى عضويته قد تأكد عندما رفض طلب تقدمت به الصومال لدخول المجلس عام ١٩٨٢ •

كذلك نلاحظ أن اتفاقيتى مجلس التعاون العربى والاتحاد المغاربى قد تطلبت اجماع الدول الأعضاء الموافقة على دخول أى عضو فيه• ويؤكد هذه المواقف للاتحادات الجديدة الطابع الخاص لكل اتحاد ، وحرص كل مجموعة عربية دخلته ، على قصره عليها ، أو التحكم فى العضوية فيه بشكل كامل •

رابعا — الأحكام الخاصة بالتصويت :

يعتبر النصاب الذى تصدر به قرارات الاتحادات والمنظمات

---

(١) عبد الله الاشعل ، الاطار القانونى لمجلس التعاون الخليجى ، دار النهضة العربية ١٩٨٨ ص ١٦٢ •

(٢) اقوال لممثلى دول الاتحاد وردت بالمؤلف السابق الاشارة اليه ، ص ١٦٧ •

من الأمور الهامة التى نحكم بهـا على الشخصية القانونية له ، وما اذا كان يعـد شخصا قانونيا مستقلا أم مجـرد تجميع لأصـوات الدول الأعضـــاء فيـه •

ونجـد نص اتفاقية التعاون الخليجى يميز بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ، فيجب أن تصدر القرارات فى الأولى بالاجماع • وتكفى الأغلبية فى الثانية ، ويجوز فيها التحفظ بعدم قبول القرار •

ولم توضح نصوص الاتفاقية ، المعيار المميز للمسائل الموضوعية والمسائل الأجرائية ، وانما أعطت سلطة البت فى هذا الأمر لقرار يصدر من اغلبية الدول الحاضرة المشتركة فى التصويت •

ويختلف الأمر فى مجلس التعـــاون العـربى الذى وضع قاعدة التصويت بالأغلبية وجعل القرار يلزم من لم يقبله •

ومع ذلك فقـد حرصت نصوص الاتفاقية الأخيرة على النص على بذل الجهود للوصـول الىالاجماع وتوافق الآراء (المـادة ١٢) ، ولم يستثنى من ذلك الا القرارات الخاصة بالعضوية ، والخاصة بتعديل الميثاق فيجب أن تكون بالاجماع •

وجدير بالذكـر حـرص نصـوص ميثـاق مجلس التعـاون الخليجى على عدم وجود تعارض فى مواقف أعضائه ، فنص على حق كل عضو فى أن يقترح إثناء المناقشة فى أى موضوع ، وقفه الجلسـة أو تأجيلها أو تأجيل المناقشة فى الموضوع المطروح للبحث أو اقفال باب المناقشة • ولايجوز مناقشة هذه المقترحات بل يطرحها الرئيس للتصويت اذا ثنى عليها عضو آخـر ، ويكون اقرارها بأغلبيـة الأعضاء •

ويتضح من استعراض مختلف هذه الأحكام ما يلى :

١ — أن أهداف الاتحادات الجـديدة تعبر عن شعار المرحلة التى

أوضحته وهو أن الدول العربية لا تستهدف منها اقامة وحدات أو اتحادات دول وانما ايجاد أطر للتعاون والتنسيق فى المجالات المختلفة التى تتصل بالنواحى الاقتصادية والثقافية والعلمية والاعلامية، وبعبارة أخرى ما يطلق عليه اصطلاحا ، المنهج الوظيفى •

٢ — ان التنسيق السياسى ليس على قمة أهداف هذه الاتحادات بل يأتى فى مرحلة متأخرة من اهتمامات الدول الأعضاء •

٣ — أن النصوص لا تحتوى على اختصاصات مفرزة يمكن أن تمارسها أجهزة وهيئات الاتحاد استقلالا عن الدول الأعضاء ، مما يضعف من الشخصية القانونية الدولية لها • كذلك يبدو الحرص — خاصة فى مجلس التعاون الخليجى — على اتخاذ القرارات بالاجماع •

٤ — أن هذه الاتحادات تعبر عن نوايا طيبة ، وميادين للعمل ، وتصوغ اطارات للتعاون والتنسيق ، دون أن تأخذ بأية وسائل يمكن أن تلزم الدول بعمل أو بالامتناع عن عمل •

٥ — وبالجملة لا نرى أن هذه الاتحادات تقدم جديدا للعالم العربى ، وكل ما ورد بها موجود فى المواثيق المكملة لجامعة الدول العربية وقد تقوى النغمات القومية الانعزالية التى بدأت تتصاعد فى الساحة العربية ، لذا لا نأمل لها أن تعيش طويلا •

٦ — وأخيرا فان هذه الاتحادات لا تعدو أن تكون تنظيمات دون الاقليمية ، ولا تعبر عن شخصية قانونية جديدة • وليس لها أهمية كبيرة فى مجال دراسة الظاهرة التنظيمية العربية [١] •

---

(١) استعرنا التسمية من الزميل أ. د. مفيد شهاب والذى استخدمها فى ندوة عقدت بجامعة الزقازيق — مركز البحوث الدولية القانونية والاقتصادية فى ابريل عام ١٩٨٩ وشارك فيها المؤلف والأستاذة الدكتورة عائشة راتب •

القسم الثانى

التجمعات العربية والمنظمات الاقليمية المتخصصة

تأثير المنظمات الدولية على العلاقات الدولية :

ان الخلاصة الرئيسية للدراسة التى قدمناها فى القسم الأول ، هى بعد مجلس التعاون والاتحادات العربية الأخرى التى أنشأت فى الثمانينات عن أفكار الوحدة الشاملة أو حتى اتحادات الدول أو الدول المتحدة ، لذا فهى تسير فى النمط التقليدى للعلاقات الدولية الذى يقوم على وجود دول متساوية فى السيادة لا تخضع لسلطة أو هيمنة تأتى من خارجها ، وهذا هو النمط الأكثر شيوعا فى العلاقات الدولية حتى الآن •

ويقال أن التضامن الدولى لم يصل فى معظم مناطق العالم الى الحد الذى يجعل الدول تضحى بأوضاعها السيادية وخاصة فى المجال السياسى ومن ثم لم تتغير الأسس التقليدية لعلاقات الدول مع بعضها البعض حتى مع انشاء المنظمات الدولية فى غالبيتها (١) •

لذلك يمكن القول بأن المنظمات الدولية الأساسية كالأمم المتحدة ومعظم المنظمات الاقليمية ، لا زالت تدور فى نطاق العلاقات التقليدية، ولذلك لم تؤثر على الشخصية القانونية للدول الأعضاء فيها ، وتقوم فى عملها على تنظيم التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء • ولهذا تعتبر هذه المنظمات امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى التقليدى ، والجديد الذى تقدمه هو انها تقيم هيئات دائمة للتشاور بين الأعضاء وتبادل الرأى فى مختلف الشئون ، ثم الاتفاق على توحيد نشاط الدول الأعضاء

---

(١) W. Friedmann, Chonging Structure of Public International Law, London 1959, p. 58.

عن طريق ابرام الاتفاقيات بينها أو اتخـاذ اجراءات موحدة فى شأن من الشئون الدولية أو الداخلية • ولا تلتزم الدول فى العادة بما تقرره هذه الهيئات الا اذا وافقت عليها بالاجماع (١) •

المنظمات الدولية والعلاقات شبه الدولية :

أثرت المنظمـات الدوليـة — مع ذلـك — فى المجتمـع الدولى باقامة حيز ضخم من العلاقات الدولية فى حقول التعـاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية المختلفة • وقد قامت تلك المنظمات بمساعدة الدول عند ابرام العـديد من الاتفاقيات الدولية الخاصة والعامة التى تلتزم الدول فيها بوضـع قيـود على السـيادة التقليدية فى سبيل تحقيق المصالح المشتركة لها ، وتحقيق التعاون فى مختلف المجالات •

وهكذا ساهمت المنظمات الدولية — والوكالات المتخصصة على وجه الخصوص — فى اقامة هـذا المجتمع شبه الدولى ، وأساس هـذه التسـمية هو أنه — رغم احتفاظ الدول بسيادتها فى هـذا النمط ، الا أن سيادة الدول تبـدو من خلالها مقيدة ومحـددة بتنازلات كثيرة عن مظاهرها • ونجـد أن بعض هذه الوكالات قـد وصلت الى حيز من القوة يجعلها تمتلك سلطات فوق الدول مثل صندوق النقد الدولى ، والبنك الدولى للانشاء والتعمير (٢) •

العلاقات فوق القومية : .

وهى نمط ثالث من العـلاقات الدوليـة يتميز باقامة هيئـات عليا فوق الدول تملك سلطات قوية فى كثير من حقول العلاقات الدولية، وتمارس اختصاصات واسعة تمتـد الى النطاق الداخلى للدول •

---

(١) فريد مان ، الهيكل المتغير للقـانون الدولى ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ •

(٢) راجع ما سبق ص ١٢٠ وما بعدها •

ويمثل هذا النمط مجموعة من المنظمات الدولية الحديثة المهد والتى تستعير العديد من الأنماط التقليدية للاتحادات ، وخاصة النمطين التعاهدى والفيدرالى ، وهى ما يطلق عليه الآن ، المنظمات فوق القومية Supranational (١) •

وأساس وجود هذا النمط الثالث من المنظمات هو احساس الدول ـ خاصة تلك التى ترتبط فيما بينها بروابط أقوى من المصالح والأهداف والقيم ـ بعدم كفاءة النظام الذى ينبض داخل حدودها ، واندفعت نحو التكتل فى مجموعات تمثل وحدة جغرافية واجتماعية واحدة ، ويصدق ذلك بصفة خاصة على المجتمعات الأوربية الثلاثة ـ الفحم والصلب ، والسوق الأوربية المشتركة والجماعة الأوربية للطاقة الذرية (٢) •

لقد وجدت هذه المنظمات فى الساحة الأوربية اظروف أوربا الغربية وخروجها ضعيفة من الحرب العالمية الثانية ، واحتلال دول أخرى مكان الصدارة فى ادارة شئون العالم ، مما جعل مفكروا أوربا يبحثون عن توحيد أوربا للحفاظ على التراث الأوربى ، والعودة الى اتخاذ مكان لائق فى المجتمع الدولى • واذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لأوربا فى الآونة الحاضرة لأسباب عديدة ، أخصها الحياة الطويلة فى اطار تقاليد السيادة ووجود عداوة تقليديه بين العديد من دولها ، فقد رؤى أن أفضل طريق لتوحيد أوربا هو أن تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على أن تبدأ فى النطاق الوظيفى باعتباره المجال الذى لا يثير نعرات السيادة بين الدول ، وتتلوها بعد

---

(١) راجع مؤلفنا ، اتحاد الجمهوريات العربية ، سابق الاشارة اليه ، ص ١٥٨ •

(٢) محمد حسن الابيارى ، المنظمات الدولية الحديثة ، وفكرة الحكومة العالمية ، الهيئة العامة للكتاب ١٩٧٨ ، ص ٢٧٠ وما بعدها •

ذلك خطوات الوحدة فى الميادين الأخرى ومنها الميدان السياسى (١) •

وتقوم هذه المنظمات على أسس تختلف عن كل المنظمات الأخرى فهى تخضع الدول الأعضاء لسلطة عليا فى المجال التخصصى الذى تعمل فيه ، وتتخذ قراراتها بالأغلبية ، وهذه القرارات وان كانت توجه للدول لتنفيذها ، الا أنها كثيرا ما توجه للأفراد أو للمشروعات فى داخل الدول الأعضاء • كما أنها تقيم سلطات مثل سلطات الدولة الاتحادية منها برلمان ، وحكومة ، ومحكمة (١) •

لذا فان الدول الأوربية قد أعلنت أن هدف هذه المجتمعات بالاضافة الى ما تقوم به منظماتها الأخرى وأهمها مجلس أوربا ، هو التطور التدريجى نحو شكل من أشكال الاتحاد التعاهدى ودمج القوانين الوطنية التى يمكن تطبيقها على السياسات الاقتصادية والاجتماعية المشتركة (٢) •

وتمثل هذه المجتمعات بدءا لمرحلة جديدة من مراحل التنظيم القانونى الدولى ، مرحلة وسط بين العلاقات التقليدية للدول المستقلة ،

---

(١) راجع : الشافعى محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول ، رسالة ، جامعة الاسكندرية عام ١٩٦٣ ص ٢١٠ ، المنظمات الدولية طبعة الاسكندرية ص ٣٩٠ •

(٢) Pinto, Les Organisation Europeenés, Paris 1963, p. 33,p.
Reuter, Les Organisatons Europeenes Paris 1970, p. 203,

ويقول اكسلن فى هذا المعنى : « انه اذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لأوربا لأسباب عديدة أخصها الحياة الطويلة فى اطار تقاليد السيادة ، ووجود عداوة تقليدية بين العديد من دولها ، فقد رؤى ان افضل طريق لتوحيد هذه الدول ، هو أن تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على ان تبدأ فى النطاق الوظيفى باعتباره المكان الذى لا يثير نعرات السيادة بين الدول ، وتتلوها بعد ذلك خطوات الوحدة فى الميادين الأخرى ، ومنها الميدان السياسى • راجع :

W. A. Akpine, Europein Community Law and organizational Development, Newyork 1968. p. 63.

والتى تتخذ الأساليب الدولية فى علاقاتها كالمعاهدات والقرارات والاتفاقات والتوصيات ، والعلاقات الداخلية حيث توجد سلطة عليا فوق الأفراد ، تصدر القوانين والقرارات والأوامر والتعليمات — لذا فان هذا النوع من المنظمات يدفع الى الأمام تطور القانون الدولى ليدخل حدود توجد خارج نطاق الاتفاقات المحتملة داخل الأسرة الدولية بشكل عام ، ومن ثم تعد الآن نوعا بارزا لتصور القانون الدولى والعلاقات الدولية ، وهى بهذا تتضارب مع الأنظمة الاتحادية المعروفة ، وتجمع بين أساليب التعاهدية والفيدرالية من جانب ، وتطور العديد من الجوانب المتصلة بالأنظمة التعاهدية بشكل عام (١) •

ان دور هذه المنظمات فى تطوير الظاهرة الاتحادية كبير ، ودلالات وجودها على تطوير المجتمع الدولى واضحة ، وفى هذا يقول فيلاس « ان أساس التطور الحديث للقانون الدولى التقليدى هو وجود تضامن اجتماعى دولى محدود وغير كاف وذو طبيعة سياسية غالبة ، وتنبعث من مصلحة الجماعات فى السلم والأمن ، ومن ثم فقد كان أهم ما يوجه الاتحادات اعتبارات الأمن ؛ لذلك كانت الاتحادات تركز على أمور الأمن والدفاع عن الحدود بمواجهة الأخطار المشتركة وتوحد الصلاحيات بشأنها وتترك للدول تصريف أمورها الأخرى (٢) •

أما اليوم ، فان عالمنا يجابه مشكلات من نوع جديد ، ففضلا عن التطور الذى حدث فى ميدان السياسة والأمن باختراع العديد من الأسلحة المدمرة ، يواجه العالم مشكلات انهيار النظام القانونى الدولى ، واخطارا ومشكلات ذات طابع اقتصادى واجتماعى لم يعرف العالم حجمها من قبل ، ولا يمكن مواجهتها بأساليب التجمعات

---

(١) Castanos de Médicis, Thér de l'union International, R. Hellénique de Droit Inter ational 1953, p. 117., Shawazenberger, Manual of Public International Lew uf I Lendon 1960, p. 107.

(٢) Vellas, Droit International Economique et Social Paris, 1971 p. 105.

العسكرية التقليـدية • ان أغلبية دول العالم تواجه مشكلات التخلف ونقص الغذاء وانتشار البطالة والفقر والمرض والجهل ، ولم يعد هناك شك فى أن الدولة القومية لم تعد قادرة على الوفاء بهذه الحاجات وتحقيق أمانى شعوبها داخل حدودها وبواسطة مواردها الخاصة وامكانياتها الذاتية ، لذلك لم يعد السلم والأمن هو الدافع الوحيد أو الأساسى للاتحاد بين الدول ، لقد أصبحت أهداف تحقيق التنمية ، ورفع مستوى الشـعوب وتحقيق رفاهيتهم من أهم أهـداف الاتحادات فى العصر الحاضر ، بل ان البعض يرى أن بقاء الدولة القومية وحيـدة منعزلة يهددها من نواح عـدة بالظهور كمفارقة تاريخية ، كما صارت اليه دولة المدينة الاغريقية فى العصور القديمة (١) •

وهكذا سبقت أوربا غيرها من الجمـاعات الدوليـة فى تحقيـق أتحادات تقوم على العمل الاقتصادى أساسا ، وتمثل كما يسميها البعض دولة ذات طابع اقتصادى جزئى economic stete partlal ، أو اتحادا فيدراليا جزئيـا Partial Federation حيث تعمل السـلطة العليـا كوزارة أوربيـة للاقتصاد ، وهو ما يتضمنه تعبير « فوق قومى » حيث يشير الى وسيلة أو منهاج المنظمة الفيدرالية (٢) •

فأين التجمعات الاقليمية العربية الجـديدة من نظرية المنظمات الدولية بشكل عام ، وهل غيرت نطـاق أو نسـكل العلاقات السائدة بين الدول الأعضاء فيها أو تحمل نواة تغييرها ؟

ذلك ما سوف نجيب عليه الآن :

---

(١) راجع فريد مان ، الهيكل المتغـير للقـانون الدولى ، المرجـع السابق ص ٨٥ وما بعـدها .

(٢) راجـع ما سبق ، ص ٣٧ وما بعـدها .

الهيئات العربية الجديدة منظمات دوليــة :

لا مجال للشــك فى أن الهيئــات التى أقامتها الدول العربيــــة وهى اتحادات مجلس التعــاون العربى ، ومجلس التعــاون الخليجى ، واتحاد المغرب العربى منظمات بين الدول التى أقامتها ، وتدور فى الاطار التقليدى للعــلاقات الدولية ، فهى رغــم اقامتهــا لهيئة عليا ومجلس وزارى ، الا أن هــذه الهيئة وذاك المجلس ليس هيئة فوقها ولا يملك الزامها بمــا لا توافق عليه ، وان جاز اصــدار قرار بالأغلبية ، فانه لا توجد هيئة تنفذه فى داخل الدولة العضو • كذلك فانه لا توجد مسائل محددة تصدر السلطة فيها قرارات استقلالا عن الدول الأعضاء ، وكل ما يدخل فى اختصاصها ، يدخل فى أختصاص الدولة العضو كذلك •

الهيئات العربية الجديدة منظمات متخصصة :

فلا تدخل كل شــــئون العــلاقات الدوليــة فى اختصــاصها ، وانما المجال الأساسى لعملها هو المجال الاقتصادى أو المجال الوظيفى الأوسع بمعنى التعاون فى مختلف المجالات الثقافية والاجتماعية والعلمية والاعلامية ، فضلا عن الاقتصادية ، مع أهمية التعاون فى المجال الأمنى بالمجلس الخليجى ، وأهمية اعتبار الدفاع المشترك فى الاتحاد المغاربى ، ومع ذلك لا تهمل اتفاقات بعض هــــذه الهيئات ذكــــر أهــــداف التنسيق والتعاون فى كافة المجالات ، وكذلك لا تهمل بعضها النص على أن التعاون فى هــذه المجالات ، يســتهدف الوحــدة الكاملة بين الدول الأعضاء ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الخليج •

الهيئات العربيـــة الجديدة لا تمثل منظمات قومية :

لا نجــد ظاهرة الفوقيــة أو الأجهــزة التى فوق الدول فى هــذه الهيئات ، ولم تستطع الدول العربية أن تتجاهل سيادتها وضرورة الحفاظ عليها حتى فى المجالات غير السياسية •

وهكذا نجــد التجمعات العربيــة التى وجـدت فى مرحـلة الثمانينات تدور فى الاطار التقليدى للعلاقات الدوليــة ، وان أعطت اهتماما واضحا بالمجال الوظيفى وعلى الخصوص التعاون فى المجــال الاقتصادى على النحو السائد فى المجتمعات الأوربيــة ، وان كانت لــم تأخذ بالأسس التى أسهمت فى تقوية هذه المجتمعات وأهمها انشاء أجهزة الدولة ــ سلطة تنفيذية ومحكمة وهيئة تشريعية واقرارها قاعدة الأغلبية فى اصدار القرارات وخلق أجهــزة لتنفيــذها داخل الدول ، وحيازتها اختصاصات محددة تستقل باتخاذ القرارات فيها اســتقلالا عن الدول الأعضــاء •

مستقبل الجامعة العربيــة :

وبعد هــذا العرض للتنظيم الدولى العــربى ، نود أن نجيب على سؤال عن مسـتقبل الجامعة العربية • وهذا التساؤل سبقنا اليه العديد من مفكرى العرب • هل الأفضل الابقاء على الجامعة بشكلها الحــالى أم الأفضل أن تلغى ، أم يكتفى بتعديل بعض أحكام الميثاق ؟

فى الواقع أن سجل التعاون العربى فى اطــار الجامعة لا يخلو من الفائدة فقد نجحت فى أن ترمز لوحدة العرب ، وعملت على تشــجيع حركات التكامل والتعاون فى المجال العربى ، على ما نرى فى العديد من الاتفاقات التى توحد مناهج التعليم بين الدول العربية ، وتقيم بينهم أنظمة موحدة فى مجال الجنسية والتعاون فى تسليم المجرمين وتنفيــذ الأحكام ، ومجالات عديدة من التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى كما أن سجلها لا يخلو من المواقف الناجحة فى مجال العلاقات السياسية العربيــة ، من حيث التنسيق بين المواقف العربية تجـــاه العــديد من المشكلات ، بل لا يخلو الأمر من تحقيق انجازات هامة كما رأيناها فى تشكيل قوات عربيــة لمواجهــة التهــديد العراقى للكويت عام ١٩٦٢، ومنعها بذلك تغلغل قوى أجنبية فى المنطقــة ، ولا شك أن العــديد من جلسات مؤتمرات القمة العربية كان لها دورها الهام ، وخاصة تجاه رسم

استراتيجية موحدة فى معاملة العدو الصهيونى منذ عدوان ١٩٦٧ وحتى الآن • واذا كان هناك من نتص فى تحدى الجامعة لكثير من المش[illegible] العربية ، فهذا لا يرجع الى ميثاق الجامعة أو أجهزتها وانما يرجع [illegible] أن بعض الدول العربية لا تعطيها حرية العمل • لكل هذه الأسباب وجدنا أن العديد من الدول العربية ، ومن المفكرين العرب يرون الابقاء على الجامعة بوضعها الحالى ، لأن العلاقات العربية لا تحتاج الى اطار أقوى من الاطار القانونى الحالى •

وعلى العكس من ذلك وجدنا اتجاها يرى ضرورة الغاء الجامعة العربية لأنها خلال الخمس والأربعين عاما الماضية لم تنجز شيئا له قيمة ، بل ساعدت على الفرقة العربية بدلا من أن تقوى التضامن العربى ، كما أنها منعت تحقيق وحدة أقوى بين الدول العربية •

أما الاتجاه الثالث فهو اتجاه وسط ، يرى الابقاء على الجامعة مع ضرورة تعديل ميثاقها ليجعلها أكثر قوة وذلك بوسيلتين : الأولى اعطائها اختصاصات واضحة ومحددة تمارسها نيابة عن الدول الأعضاء ، تكون لها قوة الالزام بالنسبة لهم ، وتنفذ بالتالى فورا • والثانية : تعديل نظام التصويت بالقضاء على قاعدة الاجماع حتى يمكن أن تظهر الجامعة كهيئة مستقلة عن الدول الأعضاء •

وقد بدأ هذا الاتجاه الأخير يقوى فى الآونة الحاضرة ، وتبنته صراحة جمهورية اليمن الشمالية ، كما أن الأمين العام للجامعة قد أعد مذكرة شاملة عن التعديلات التى يرى ادخالها على الميثاق •

ونحن مع الرأى الذى يرى الابقاء على الجامعة مع ضرورة تعديل بعض أحكام ميثاقها ليتمشى مع التطورات العديدة التى جرت سواء فى المجال الدولى أم العربى • فقد اتسعت دائرة العضوية فيها ، كما اتسع النطاق الذى تمارس فيه الجامعة عملها عن طريق العديد من الاتفاقات والوكالات المتخصصة التى أنشئت فى اطار جامعة الدول

العربية لذا يجب أن تعـــدل نصوص الميثاق لاستيعاب هـــذه التطورات الأفقيـــة والرأســـية •

ونحن أيضا مع الرأى الذى ينحو نحو جعـــل الجامعة قـــوة أكبر للعرب بمنحها اختصاصات أكثر قوة ، وبانطلاقها الى تنظيم التعـــاون الاقتصادى والاجتماعى بين العرب •

لقد أثبت العرب فى حرب أكتوبر أن بامكانهم ــ اذا اتحدوا ــ أن يفعلوا الكثير • ونحن الآن نعيش عصر الوحدات الكبرى ، وما لـــم تتحـــد الدول العربيـــة ، وتمثل وحدة حقيقية ، فان العالم من حولنـــا سيعمل على تقوية الفوارق بيننا وعلى خلق المشاكل بين صفوفنا ، بـــل سيعمل الاستعمار على العودة الينا فى صوره الجديدة ، فى وقت كثرت فيه ثرواتنا ، بينما يمـــر العـــالم الغربى بأزمات خانقـــة ، لكى يتمكن من جديد من فرض وصايته علينا ، ولكى يحصل على كنـــوز الطـــاقة التى يراها عندنا ويفتقدها عنـــده •

الفصـــل الخامس

التنظيم الدولى الاســـلامى

مقـــــــدمة :

قد يكون من الصعب معالجة التنظيم الدولى الاسلامى فى مجـــرد فصل من كتاب يتعرض لكافة المنظمات الدولية ، وذلك لأسباب عديدة :

السبب الأول ، هو أهمية هذا التنظيم بالنسبة لمن يوجه اليهم هذا المؤلف ، فهو يوجه الى دول عربيـــة مسلمة يعنيها بشـــكل مباشر ويتصل بتاريخها وبحاضرها وبمستقبلها أيضا •

السبب الثانى ، قدم هـــذا التنظيم ، فهو أقدم صور التنظيمات على الأقل من حيث الأفكار والحركات الأولية التى عبرت عنه ، وان كان لم يظهر فى الشكل الذى وجـــدت فيه التنظيمات الاقليمية الحديثـــة الا منذ مدة قصـــيرة •

السبب الثالث ، أنه تنظيم يثير كوامن عديدة فى نفوسنا ، ويغرى بالتطلع الى أشكال أفضل مما وصلنا اليـــه فيه • ان التنظيم الدولى الاسلامى الذى يرضّى الآمال انما هو التنظيم الذى يجمع فى اطـــار وحدة قوية كافـــة الدول الاسلامية التى اتخذت شكل الدول الأوربية الحديثة وراحت تتوزع بين حدود مستقلة عن بعضها البعض ، تتصارع أحيانا ، وتتفق فى بعض الأحيان ، وتحمل حكوماتها السلاح فى وجـــه بعضها البعض رغم وحدة الدين ، ووحدة الآمال والأهداف • لقـــد انقطع الحبل المتين الذى كان يربط أوصال الدول منذ مدة ، ولابد من بحث عن صيغة أقوى من الصـــيغ الدولية الحديثة لتعيد للاســـلام أمجاده ، ولتحقق للمسلمين وحدتهم التى طالمـــا نعموا بها ، وتتطلع قلوبهم وعقولهم الى بعثها من جـــديد فى شـــكل أقـــوى مما هو قائم اليـــوم •

ان التنظيم الدولى الاسلامى الذى يجمع الدول الاسلامية فى عالم اليوم هو نوع من « التنظيم الاقليمى بين دول » لهـا شخصياتها الدولية الكاملة . ويسير فى اطار عالم السيادة القومية ، ولا يرتفع فوقها ، فلم تشأ الدول الاسلامية أن تقيم فوقهـا أى تنظيم يملك صلاحيات فوق الصلاحيات التى تملكها أو يحد من آثار السيادة التى تتمتع بها . لذا فتوجد آمال فى ضرورة أن يتطور بها الى شكل أقوى . من هنا سنقتصر على دراسة الشكل القانونى الرسمى لهـذا التنظيم ، واعنى به « المؤتمر الاسلامى » مع القـاء الضوء على أسرة هـذه المنظمة ، بمعنى دراسة الوكالات والهيئات الاسلامية المتخصصة التى انبثقت عنـه .

المبحث الأول

منظمة المؤتمـر الاسـلامى

أولا : نشـأة المنظمـة :

منذ أن ألغيت الخلافة العثمانية عام ١٩٢٤ وآمال شعوب العالم الاسـلامى تتطلع نحو انشاء رابطـة سياسية تجمعها ، ولم تتوقف المحاولات الرامية الى انشاء هـذه الرابطة على مدى هذا التاريخ ، وربما كانت فكرة الجامعة الاسلامية هى أول بديل تم التفكير فيه ، بل ان محاولات اقامتهـا واكبت الفترات الأخيرة من عمر الخـلافة الاسـلامية ، ولم تنجح محـاولات اقامة هـذه الجامعة لأسـباب عديدة [١] .

ونستطيع أن نقرر أن الحركات الاسلامية بعد الحرب العالميـة الأولى ، قد اتجهت الى فكرة اقامة مؤتمرات اسـلامية تجمع بينها ،

---

(١) راجع فى هـذه الاسباب ، مؤلف عبد المنعم ماجد ، التـاريخ السياسى للدولة العربية ، جـ ٢ ، مكتبة الانجـلو المصرية عام ١٩٨٢ ، ص ٧٠ وما بعـدها .

وأهم المؤتمرات التى عقدت فى الفترة ما بين عامى ١٩٢٤ ، ١٩٣٥ هى : مؤتمـر الحج الذى دعا اليـه الشريف حسـين بن على عام ١٩٢٤ ، وكانت أفكار الكواكبى واضـحة فيه اذ أعـد الحسين بن على ميثاقا بالفعل لاقامة مؤتمر اسلامى يعقد سنويا لمناقشة مشـاكل المسلمين وتمثـل فيـه مختلف الدول الاسـلامية ولكن المؤتمـر لم يستمر فى اجتماعاته ، وقد كان الفشل نصيب مؤتمر آخر عقد فى رحاب الأزهر عام ١٩٢٦ وحاول تنصيب الملك فؤاد خليفة للمسلمين . وفى نفس العام عقد مؤتمر آخر فى مكة المكرمة دعا اليـه الملك عبد العزيز آل سـعود وقـرر انشاء منظمة دائمـة أختير الأمير العـام لهـا واتفق على نظام لتمويل أنشطتها واختير لهـا مكان ، لكنها لم تتحول الى منظمـة عاملة .

وبعد الحرب العالميـة الثانية تم انعقاد مجموعه من المؤتمـرات تواكبت مع الهزائم التى منى بها العرب والمسلمون ، خاصة اقامة دولة اسرائيل فى قلب الوطن العربى ، وحريق المسجد الأقصى عام ١٩٦٩ ، حيث دعا العـاهل السعودى الملك فيصـل الى عقد مؤتمر قمـة للدول الاسلامية عقد بالرباط فى سبتمبر عام ١٩٦٩ وحضره خمس وعشرون رئيسا أصدروا بيانا مشتركا عبروا فيه عن ضرورة توثيق الروابط بينهم فى كافـة المجالات ، وتوحيد جهودهم لصيانة السلام والأمن الدوليين، وقـرر المؤتمـر دعوة وزراء خارجية الدول الاسلامية لمحاولة وضـع ميثاق لمنظمة المؤتمر الاسلامى .

وقد انعقدت ثلاثة مؤتمرات وزارية ، الأول فى جدة عام ١٩٧٠ ، والثانى فى كراتشى فى آخر عام ١٩٧٠ ، والثالث فى جدة عام ١٩٧٢ ، تم فيها اعداد ميثاق المنظمة والموافقـة عليه ، وفى المؤتمر الأخير تم التوقيع عليـه من ممثلى ٣٠ دولة ودخل فى دور النفـاذ فى فبراير عام ١٩٧٤ .

ثانيا : أهــداف المنظمــة :

نص الميثاق على مجموعة من الأهداف ، يتصــل بعضها بالعمــل الاسلامى بشكل عام ، ويتصل البعض الآخر بالعمل فى المجال الدولى بشكل عام ويتبنى الأهداف التى وجدناها لدى معظم المنظمات الدولية الاقليمية ، والأمم المتحدة •

الأهداف المتصلة بالعمل الاسلامى :

نص الميثاق على أهداف « تعزيز التضامن الاسلامى بين الدول الأعضاء » ودعم كفــاح جميع الشعوب الاسلامية فى سبيل المحافظــة على كرامتها واستقلالها وحقوقها الوطنية ، وكذلك تنسيق العمــل من أجل الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها ودعم كفاح الشعب الفلسطينى ومساعدته على استرجاع حقوقه وتحرير أراضيه •

وهكذا نجد هدف الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها قد ورد نص صريح عليه ، وقد سبق أن ذكرنا أن الاعتداء على المسجد الأقصى يعد من دوافع اقامة هــذه المنظمة ، أما دعم كفاح الشعوب الاسلامية للمحافظة على كرامتها واستقلالها فهو يرتبط بوجود العديد من الشعوب الاسلامية أقليات فى العديد من الدول ، وأراضى أقاليم أخــرى محتلة • يبقى الهدف العام المتصل بتعزيز التضامن الاسلامى بين الدول الأعضــاء وهو هدف لا يرتبط بظــروف للدول والشعوب الاسلامية ، وانما يضع سياسة عامة للمنظمة يحققه بين الدول الأعضاء فيها ، ويؤكده نص صريح يجعل من أهداف المنظمة « دعم التعاون بين الدول الأعضاء فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية وفى المجالات الأخرى الحيوية والتشاور بين الدول الأعضاء فى المنظمات الدوليــــة » •

الأهداف المتصلة بالعلاقات الدوليـــة :

لعل أول هذه الأهداف ما يتصل بمحو التفرقة العنصرية والقضاء

رابعا : أجهـــزة المنظمــة ·

أنشأ الميثــاق أربعة أجهــزة لممارسة اختصاصات المنظمة هى : مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات ، مؤتمر وزراء الخارجيــة . الأمانة العــامة ومحكمة العــدل الاسلامية .

١ ــ مؤتمر الملوك والرؤساء :

وهو الجهاز الأعلى للمنظمة ، وكان النص الأصلى يجعل اجتماعاته « حينما تقتضى مصلحة الأمة الاسلامية ذلك » وذلك للنظر فى القضايا العليا التى تهم العــالم الاسلامى ولتنسيق سياســة المنظمة ، ولكن تعديلا أدخل على الميثاق فى مؤتمر القمة الاسلامى الثالث جعل انعقاده كل ثلاث سنوات الى جانب الحــالات التى تقتضى اجتماعه ، وأجاز الميثاق لمؤتمر وزراء الخارجية التوصية بعقده وتعميم الرغبــة فى ذلك على جميــع الدول الأعضاء .

٢ ــ مؤتمــر وزراء الخارجية :

جعل الميثاق اختصاصات هــذا المؤتمر هى :

النظر فى وسائل تنفيذ السياسة العامة للمؤتمر ، واتخاذ قراراته فى الأمور ذات المصالح المشتركة المتصلة بأغراض المنظمة ، فضــلا عن اقرار الميزانية العامة للمنظمة ، ودراسة أية قضية تؤثر على دولة أو أكثر من الدول الأعضاء لاتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها .

وقد أعطى المؤتمر حق تعيين الأمين العــام للمنظمة والأمنــاء المساعدين .

ويجتمع المؤتمر مرة كل سنة أو عند الاقتضاء فى أى بلد من بلدان الدول الأعضاء بطلب من أى دولة عضــو ، ويمكن أن تتم الدعوة من الأمين العــام وهنا يلزم موافقة ثلثى عدد الدول الأعضاء .

على الاستعمار فى جميع أشكاله ، ولا شك أن هذا الهــدف الذى نراه فى ميثاق منظمة الوحــدة الافريقية ، يتفق مع سياســة معظم الدول الأعضاء ، فهى تنتمى الى العالم الثالث الذى عانى كثيرا من الاستعمار ويهمه القضاء على كافــة أشــــكاله وسياساته ومن أهمها التفــرقة العنصرية •

أما هدف « اتخاذ التدابير اللازمة لدعم الســلام والأمن الدوليين القائمين على العدل » فهو هدف نراه فى مواثيق معظم المنظمات الدولية، وخاصة الأمم المتحدة ، ونفس الوضــع نراه بالنسبة لهــدف « ايجــاد المنــاخ لتعـــزيز التعاون والتفــاهم بين الدول الأعضاء والدول الأخـــرى » (١) •

ثالثا : المبادىء التى تقــوم عليها المنظمة :

نجد حرصا واضحا على اتخاذ نفس المبادىء التى تحكم العلاقات الدوليــة فى اطار التنظيم الدولى الحالى ، فلا نجد حرصا على اعطاء صلاحيات « فوقيــة Supra national » لهذه المنظمة ، لــذا تقوم على المساواة التــامة بين الدول الأعضاء ، واحترام ســيادة واستقلال ووحدة أراضى كل عضو ، ونجد نصوصا بعد ذلك على نفس المبادىء التى تقوم عليها الأمم المتحدة وهى عدم التدخل فى الشئون الداخلية ، احترام حق تقــرير المصير ، حل ما قد ينشأ من منازعات بين الدول الأعضاء بالوسائل السلمية مثل المفاوضــة أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم ، وأخــيرا امتناع الدول الأعضاء فى علاقاتها عن اســتخدام القوة أو التهديد باستخدامها ضد وحدة وسلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأى عضـــو •

---

(١) راجع : عبد الله الأشــعل ، أصول التنظيم الدولى الاسلامى ، ص ٨٣ وما بعدها ، صلاح شلبى ، التضامن ومنظمة المؤتمر الاســلامى ، النهضة المصرية ١٩٨٧ ، ص ٥٤ وما بعدها .

ويجب لصحة انعقاد المؤتمر حضور ثلثى عدد الأعضاء ، ويتم اتخاذ القرارات بهذه الأغلبية نفسها •

٣ ـ الأمانة العامة :

تتشكل من أمين عام يعين من مؤتمر وزراء الخارجية لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد ، ويعاونه أربعة أمناء مساعدين يعينهم المؤتمر بترشيح من الأمين العام من بينهم أمين مساعد للقدس وفلسطين •

ويقوم الأمين العام بتعيين موظفى الأمانة من مواطنى الدول الأعضاء ويشترط فى التعيين ما يلى :

١ ــ مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافى العادل •

٢ ــ توفر الكفاءة والنزاهة والايمان بأهداف الميثاق •

٣ ــ توافر الحيدة ، وقد حرص الميثاق على النص على عدم جواز التدخل فى عملهم أو التأثير عليهم من قبل الدول الأعضاء •

والوظائف التى تقوم بها الأمانة العامة هى الوظائف الفنية والادارية التى تمارسها أمانات المنظمات المختلفة ، كما أن لها الحصانات والمزايا المقررة للقيام بالوظائف •

وتتميز منظمة المؤتمر الاسلامى عن غيرها من المنظمات الدولية ، بوجود عدد من الفروع والأجهزة التى وان حظيت ببعض الاستقلال فى عملها ، الا أنها تتبع الأمانة العامة ، وقد أنشئت جميعها بقرارات من مؤتمر وزراء الخارجية ، وأهم هذه الأجهزة هى :

١ ــ صندوق التضامن الاسلامى •

٢ ــ صندوق القدس •

٣ ــ مركز البحوث الاحصائية والاقتصادية والاجتماعية •

٤ — مركز بحوث التاريخ والفنون والحضارة الاسلامية •

٥ — اللجنة الدولية للحفاظ على التراث الاسلامى •

٦ — المركز الاسلامى لتنمية التجــارة •

٧ — مركز التدريب الفنى والمهنى •

٨ — المؤسسة الاسلامية للعلوم والتكنولوجيا والتنمية •

٩ — مجمع الفقــه الاسلامى •

وتتمشى الأغراض التى وضعت لكل جهاز مع اســمه ، ويضيق المجال هنا عن استعراض هذه الأهداف والوسائل التى وضــعت أمام كل جهاز لتحقيقها ، وان كنا نلاحظ كثرة هذه الأجهزة والتداخل بين أغراض بعضها ، وعدم قيام أغلبها بممارســة صــلاحيات فعلية حتى الآن (١) •

(٤) محكمــة العــدل الاسلامية :

وهى جهاز مستحدث بواسطة مؤتمر القمة الخامسة الذى عقــد بالكويت عام ١٩٨٧ ، وهى الجهاز القضائى للمنظمة وتعمل — ككل المحــاكم — بشكل مستقل عن أى جهاز أو دولة عضو • وقــد ساهمت الكويت مساهمة قوية فى انشائه ومن ثم جعلها النظام الأساسى للمحكمة مقرا لهــا •

ونجد أن التنظيم الذى تقــوم عليه المحكمة يتفق مع ذلك الذى شرحناه بالنسبة لمحكمة العدل الدوليــة ، مع مراعاة الفروق الآتيــة :

(أ) بالنسبة للقانون الواجب التطبيق :

فى المحكمة الدستورية تعتبر الشريعة الاسلامية المصدر الأساسى

---

(١) راجع فى التفاصيل ، عبد الله الأشعل ، اصــول التنظيم الدولى الاسلامى ، دار النهضة العربية ١٩٨٨ ص ٢١٧ وما بعدها .

الذى تستند اليه المحكمة فى أحكامها وتسترشد بالقانون الدولى والاتفاقات الدولية الثنائية أو المتعددة الأطراف أو العرف الدولى المعمول به أو المبادىء العامة للقانون أو الأحكام الصادرة من المحاكم الدولية أو مذاهب كبار فقهاء القانون الدولى فى مختلف الدول •

والواقع أن هذا النص يثير العديد من المشاكل فى التطبيق ، أولها تحديد المذهب أو المذاهب التى تستند اليه المحكمة خاصة أن الشريعة ليست مقننة ، وانما سيتم الرجوع الى كتب الفقه الاسلامى وهى كثيرة ومختلفة حسب المذاهب ، مما يثير قضية تقنين الشريعة أو تحديد طريقة الرجوع الى المذاهب •

كذلك فان جعل الاستناد أساسا للشريعة والاسترشاد بمصادر القانون الدولى يضع أمامنا مشكلة مدى القوة الملزمة للمعاهدات خاصة اذا كانت تختلف عن الشريعة ، مما يحتاج الى تحديد العلاقة بين الشريعة الاسلامية والقانون الدولى ، وموقف التجمعات الدولية الأخرى من هذه المسألة •

(ب) اختيار القضاة :

يقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن معا باختيار قضاة محكمة العدل الدولية • أما قضاة المحكمة الاسلامية فيختارهم المؤتمر العام لوزراء الخارجية (١) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مدة واحدة• العام لوزراء الخارجية (١) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة•

---

(١) وضعت المادة (٥) من نظام المحكمة طريقة الانتخاب ، فألزمت الأمين العام بتوجيه خطاب الى الدول الاعضاء يحدد فيه موعد اجراء الانتخاب فى مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ويدعوها الى تقديم مرشحيها خلال شهرين على الاكثر ممن تتوافر فيهم الشروط ولكل دولة أن ترشح ثلاثة اشخاص على الاكثر ويجوز أن يكون أحدهم من رعاياها ، ويقوم الأمين العام باعداد قائمة مرتبة وفق الحروف الهجائية يعرضها على المؤتمر تمهيدا لانتخاب الاعضاء فى الموعد المحدد . ويصدر قرار المؤتمر فى جلسة خاصة تخصص لانتخاب الأعضاء ، ويعد ناجحا من نال الأكثرية المطلقة لأصوات جميع أعضاء المنظمة •

والشروط الواجب توافرها فى قضاة محكمة العدل الدولية هى أن يكونوا من الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية الحائزين فى بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعيين فى أرفع المناصب القضائية أو من المشرعين المشهود لهم بالكفاية فى القانون الدولى ، بغض النظر عن جنسيتهم ، فضلا عن أن يكون تأليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية فى العالم .

أما قضاة المحكمة الاسلامية فيشترط فيهم فضلا عن الاسلام والعدالة ، ألا يقل السن عن ٤٠ سنة ، وأن يكون القاضى من فقهاء الشريعة المشهود لهم وله خبرة فى القانون الدولى ، ومؤهلا للتعيين فى أرفع المناصب القضائية أو مناصب الافتاء فى دولته « المادة ٢٢٤ » فضلا عن انتمائه لاحدى الدول الأعضاء فى المنظمة بجنسيته . ويجب مراعاة التوزيع الاقليمى والتمثيل اللغوى للدول الأعضاء .

ويبدو أن هذا الشرط أملته وجود دول اسلامية ناطقة بالانجليزية (باكستان) وبعضها يتكلم الفرنسية (السنغال ، سيراليون) وبعضها يتحدث الفارسية (ايران) وهكذا (١) .

(جـ) مدة انتخاب القاضى :

فى محكمة العدل الدولية تسع سنوات ويمكن اعادة انتخابهم بدون قيود . وهناك نظام لتجديد العضوية فى المحكمة ، فولاية الثلث (٥ أعضاء) تنتهى بعد مضى ثلاث سنوات ، وولاية ثلث آخر بعد ست سنوات ،وتحدد القرعة انتهاء الولاية .

---

(١) وهكذا نجد بدلا من تمثيل المدنيات والانظمة القانونية الرئيسية فى العالم ، التمثيل الاقليمى واللغوى فى المحكمة الاسلامية . والواقع أن التمثيل اللغوى امر صعب ويثير مشاكل عديدة ولا اعرف كيف يمكن حسمه ؟ كما لا نعرف اهميته فى محكمة تطبق الشريعة الاسلامية ، وهى شريعة لا يستقيم تطبيقها الا اذا طبقت اللغة العربية ، ولكنها الاعتبارات السياسية هى التى تتحكم فى مثل هذه الامور .

اما فى المحكمة الاسلامية فالمدة هى أربع سنوات قابلة للتجـديد مرة واحـدة .

(د) عـدد القضــاة :

خمسة عشر قاضيا فى محكمة العدل الدولية وسبعة فقط فى المحكمة الاســلامية .

(هـ) لغـات المحكمـة :

اللغة العربية هى اللغة الرسمية الأولى فى المحكمة الاسلامية ، الى جانب الانجليزية والفرنسية .

ويجب صدور الأحكام بهذه اللغات جميعا . اما محكمة العـدل الدولية فاللغات الرسمية فيها هى الانجليزية والفرنسية فقط ، ويصدر الحكم بلغة واحـدة منهما اذا اتفق الأطراف عليها ، فاذا لم يتفقـوا صدر الحكم بهما معا وتبين المحكمة أى النصين هو الرسمى . وهو نص أيسر فى الطبيق من نص المحكمة الاسلامية .

خامسا ـ العضوية :

الأعضاء الأصليون هم الدول التى شاركت فى مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات الاسلامى بالرباط فى سبتمبر عام ١٩٦٩ ، وتلك التى شاركت فى مؤتمر وزراء الخارجية الاسلامية فى جـدة فى مارس ١٩٧٠ ، وفى كراتشى فى ديسمبر عام ١٩٧٠ والتى وقعت الميثاق .

أما الأعضاء المنضـمون ، فيشترط فيهم :

١ ـ أن تكون دولة اسلامية .

٢ ـ أن تتقدم بطلب يتضمن رغبتها واستعدادها لتبنى الميثاق .

٣ ـ أن يصــدر قرار من مؤتمر وزراء الخارجية بأغلبية ثلثى أعضاء المؤتمر « فلايكفى الأعضاء الحاضرين المشاركين فى التصويت » .

وقـد أجاز الميثاق لأى دولة أن تنسحب من العضـوية باخطار الأمين العام بالانسحاب مع الالتزام باداء كافة واجباتها المـالية •

سادسا ــ مقر المؤتمر :

مدينة جـدة بشـكل مؤقت الى أن يتم تحرير القـدس فتصبح مقرا دائما للأمانة العامة •

المبحث الثـانى

الهيئات الاسلامية المتخصصة

توجد هيئات مستقلة تمثل أسرة المنظمة الأم وهى رغم استقلالها فى عملها عن المنظمة ، تربطها بها روابط وثيقة ، بل ان أغلبها نشأ بقرار من مؤتمر وزراء الخارجية الاسلامى • وأهم هذه الهيئات هى : البنك الاسلامى للتنمية ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية ، وكالة الأنبـاء الاسلامية ، الاتحاد الرياضى الاسلامى ، منظمة العواصم الاسلامية ، الاتحاد الاسلامى لمـالكى البواخر ، الغرفة الاسلامية للتجارة والصناعة وتبادل السلع ، المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة •

وسندرس البنك الاسلامى للتنمية كنموذج للهيئات ذات الطابع الاقتصادى ، وندرس بعد ذلك المنظمات المعنية بالنشاط الثقافى والعلمى والاعلامى ، فندرس اليونسكو الاسلامى ، ثم منظمة الاذاعات وأخيرا وكالة الأنباء الاسلامية •

أولا ــ البنك الاسلامى للتنمية :

١ ــ نشأة البنك :

لعـل من العوامل المبشرة بنجاح التنظيم الدولى الاسلامى ، أن

---

(١) راجع رسـالة الدكتـور ماجد ابراهيم على ، البنك الاسـلامى للتنميـة ، جامعة عين شمس ، كليـة الحقوق •

نجـد الدول الأعضاء قـد اهتمت اهتماما كبيرا بالأنشطة ذات الطابع الاقتصادى والذى أثبتت تجارب المنظمات الدولية المختلفة أن العمـل من خلالها يمكن أن يعود بنتائج يمكن قياسها ومعرفة آثارها بسهولة ، وبالتالى فقـد رأينا البنك الاسلامى كوكالة متخصصة يظهر فى مقدمة الأعمال التى تبلورت حتى قبل أن تقوم المنظمة الأم نفسها ، أى المؤتمر الاسلامى •

وهكذا وجدنا فكرة البنك فى جـدول أعمال المؤتمر الثانى لوزراء خارجية الدول الاسلامية الذى انعقد فى كراتشى عام ١٩٧٠ ، وفى جدول أعمـال المؤتمر الثالث عام ١٩٧٢ ، ثم فى بنغازى عام ١٩٧٣ ، وقـد أعدت اتفاقية بانشاء البنك تضمنت أهدافه ونظام العمل به والهيئات التى تمارس أعماله وفتح الباب للتوقيع عليها بمقر مؤسسة النقد العربى السعودى بجـدة حتى آخر أكتوبر عام ١٩٧٤ ، ثم نقلت الى مقر البنك وفتح باب الانضمام اليها لمن يشاء من الدول الاسلامية ليبـدأ البنك ممارسة نشاطه فى عام ١٩٧٥ تاريخ ايداع وثائق تصديق عدد من الدول التى لا تقل مساهماتها عن خمسمائة مليون دينار اسلامى •

٢ ــ أهداف البنـك :

وضعت المـادة الأولى من الاتفاقية هـدف المنظمة وجعلته دعم التنميـة الاقتصادية والتقـدم الاجتماعى لشعوب الدول الأعضـاء والمجتمعات الاسـلامية مجتمعة ومنفـردة وفقا لأحكام الشريعـة الاسـلامية •

ونجد فى ديباجة الاتفاقية توضيحا لهذا الهدف وربطا له بأهداف منظمة المؤتمـر الاسلامى ، فالحكومات الموقعة للاتفاقية تنظر بعين الاعتبار الى الحاجة الى النهوض بمستوى المعيشـة لشعوب الدول الاسـلامية والى تحقيق تنمية اقتصادية متجانسـة ومتوازنة للدول الاسلامية على أساس المبادىء والمثل الاسـلامية ، وترى أن أحسن السبل لتحقيق هـذه التنمية هو التعاون المـالى والاقتصادى المتبادل بين الدول الاسلامية الأعضاء فى المؤتمر الاسلامى •

اختصاصات وصلاحيات البنك :

نجد تنوعا كبيرا فى اختصاصات البنك ، فمنها ما يتصل بمساعدة الدول الأعضاء فى مجال التجارة ، ومنها ما يتصل بمساعدتها فى مجال الخبرة الفنية ، ومنها ما يتصل بمنح القروض والمشاركة الفنية فى المشروعات •

١ ـ التمويل والاستثمار :

يقوم البنك بالمشاركة فى رؤوس أموال المشروعات والمؤسسات الانتاجية فى الدول الأعضاء كما له أن يستثمر فى انشاء مشروعات ، وله أن يكتفى بمنح القروض •

وللبنك حق قبول الودائع واجتذاب الأموال بأية وسيلة •

٢ ـ التجارة الخارجية

يقوم البنك بالمساعدة فى تنمية التجارة الخارجية بين الدول الأعضاء ، وخاصة السلع الانتاجية •

٣ ـ المساعدات الفنية :

يقوم البنك بتقديم المعونات الفنية للدول الأعضاء (م٢/٩) كما يقوم بتوفير وسائل التدريب للمشتغلين فى مجال التنمية (م ٢/١٠) ، ويقوم باجراء الأبحاث اللازمة لممارسة النشاطات المالية والاقتصادية والمصرفية فى الدول الاسلامية وفقا لأحكام الشريعة •

ويدخل فى هذا الاختصاص النظارة على صناديق الأموال الخاصة التى يساعد على انشائها وادارتها لأغراض خاصة من بينها صناديق لمعاونة المجتمعات الاسلامية فى الدول غير الاعضاء •

٣ — أجهزة البنــك :

يتكون الجهــاز الادارى للبنــك من مجلس للمحافظين ومجلس للمديرين التنفيذيين والرئيس ونائب أو أكثر للرئيس والعدد اللازم من الموظفين للقيام بأعمال البنك •

(أ) مجلس المحافظين :

ويتشــكل من ممثل لكل دولة عضــو يستمر الى أن تنهى الدولة الموفــدة له عضويتها فى المنظمة • ويلزم اتفاق البنك كل دولة بأن تعين محافظا واحــدا ومناوبا له لا يكون له حق التصــويت الا اذا غاب المحــــافظ •

وتتركز كافــة سلطات البنــك فى مجلس المحافظين ، وان كان له أن يفوض صلاحياته كلها أو بعضها الى مجلس المديرين باستثناء بعض الأمور هى ، الأمور الخاصة بالعضوية : « قبول أعضاء جدد ، ايقاف العضوية » ، والأمور الخاصة بزيادة رأس مال البنك أو تخفيضــه ، ووضع اللوائح والنظم التى تضعها على عاتقه اتفاقية البنك والمساعدة على ابرام الاتفاقيات المتعلقة بالتعاون مع منظمات دوليــة أخرى ، وكذا انتخاب الرئيس والمديرين التنفيذيين للبنك ، ثم اقرار الميزانية ووضع أسس توزيع الأرباح والخسائر وراتب الرئيس وتقرير انتهاء عمليات البنــك •

ويجتمع مجلس المحافظين مرة كل سنة ، ويمكن دعوته لأى اجتماع بنــاء على طلب مجلس المديرين التنفيذيين ، أو بناء على تقرير مجلس المحافظين • ويجب على مجلس المديرين أن يدعــو مجلس المحافظين للاجتماع اذا طلب ذلك ثلث الدول الأعضاء فى البنك •

ويكون الاجتماع صحيحا اذا حضره أغلبية الأعضاء بشرط أن تكون ممثلة لثلثى مجموع أصوات الأعضاء •

(ب) مجلس المديرين التنفيذيين :

يتشكل مجلس المديرين التنفيذيين من عشرة أعضاء ينتخبون وفقا للنظم التى يضعها مجلس المحافظين ، ويشترط فيهم أن يكونوا على درجة عالية من التأهيل والكفاية فى الشئون المالية والاقتصادية ، وألا يكونوا أعضاء فى مجلس المحافظين •

وينتخب المدير لمدة ثلاث سنوات ويجوز اعادة انتخابه •

ومجلس المديرين هو بمثابة الجهاز التنفيذى للبنك لذلك فهو الذى يعد جدول الأعمال لمجلس المحافظين ، وهو الذى يتخذ القرارات المتعلقة بنشاط البنك وعملياته •

(جـ) الرئيس :

ينتخب مجلس المحافظين رئيسا للبنك بأغلبية العدد الكلى للمحافظين بشرط أن تمثل هذه الأغلبية ما لا يقل عن ثلثى أصوات جميع الأعضاء ويشترط فى الرئيس :

١ — أن يكون من مواطنى احدى الدول الأعضاء •

٢ — ألا يكون — فى نفس الوقت — محافظا أو مديرا تنفيذيا •

٣ — ويجب أن يكون على درجة عالية من التأهيل والكفاية •

مدة الرئاسة :

ينتخب الرئيس لمدة خمس سنوات ويجوز أن يعاد انتخابه بدون حد أقصى • ويعفى من منصبه بنفس طريقة تعيينه •

صلاحيات الرئيس :

١ — يرأس الرئيس مجلس المديرين التنفيذين ، وليس له حق التصويت ومع ذلك له الحق فى الترجيح عند تساوى الأصوات •

٢— للرئيس الحق فى حضور مجلس المحافظين دون أن يكون له حق التصويت ، ومن المعلوم أن رئاسة مجلس المحافظين تكون لأحدهم لمدة عام بالانتخاب •

٣ — يمثل الرئيس البنك قانونا فى علاقاته الداخلية والخارجية ويرأس الجهاز الادارى للبنك •

٤ — يقوم الرئيس بتعيين وعزل الموظفين وفقا للوائح الموضوعة•

(د) مقر البنــك :

مدينة جــدة ويجوز له أن ينشىء مكاتب أو فروعا فى أى مكان آخــر •

ثانيا : المنظمات المعنية بالتربية والعلوم والثقافة والاعلام :

هناك ثلاثمنظمات متخصصة قريبة الأهداف والتنظيم أنشــأها المؤتمر العام لوزراء خارجية الدول الاسلامية أقدمها وكالة الأنبــاء الاسلامية (١٩٧٢) ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية (١٩٧٥) ثم المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة (١٩٨٠) •

(ا) أهداف المنظمات الثلاث :

ربما كانت أهداف المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة أعم من أهداف المنظمتين الأخرتين فهى تتمثل فى تقوية التعاون بين الأعضاء فى ميادين الثقافة والتربية والبحث العلمى، وحماية الشخصية الاسلامية.

للاذاعات الاسلامية ، وجعل الثقافة الاســلامية محور مناهج التعليم فى جميع مراحله ، فضلا عن دعم الثقافة الاسلامية ضد الغزو الثقافى. وتشــترك منظمة الاذاعات ووكالة الأنبــاء معها فى الاهتمام بالثقــافة الاسلامية فيجعل منظمة الاذاعات من أهدافها الاهتمام بالتراث الثقافى الاسلامى وتقرير دعوة التضامن الاسلامى ، أما وكالة الأنبــاء فنجعل من أهدافها تعزيز التراث الثقافى الاسلامى .

وتجعل منظمة الاذاعات من أهدافها فضلا عن ذلك : نشر الدعوة الاسلامية ، ونصرة القضايا الاسلامية وتعريف الشعوب الاســلامية ببعضها البعض . أما وكالة الأنبــاء فهى تضيف الى هذه الأهداف العمل على توحيد أهداف العالم الاسلامى ، زيادة تفهم الشعوب الاسلامية للقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ويبقى هدف لمنظمة الاذاعات يتفق مع طبيعتها وهو تبادل البرامج الاذاعية والاخبارية والتدريبية وتنسيق الارســال الاذاعي والانتاج المشترك للبرامج وتنسيق مواقف الاذاعات الاســلامية فى المحــافل الدوليــة .

(ب) أجهزة المنظمات الثلاث :

تتفق هــذه الأجهزة فى وجود مؤتمر عام أو جمعية عامة له صفة مشتركة فى المنظمات الثلاث اذ هى الهيئة العلياَ فيها .

وتمثل فيها كافة الدول الأعضاء بشكل متساوى ، ومجلس تنفيذى يختلف عدد الأعضــاء فيــه (١٥) فى اليونســكو ، (١١) فى منظمة الاذاعات ، (٧) فى وكالة الأنبــاء .

ويوجد مدير عام لمنظمة اليونسكو الاسلامية يعينه المؤتمر العام للمنظمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجــديد مرة واحدة ، ونفس المنصب يوجد فى وكالة الأنباء الاسلامية ، أما منظمة اذاعات الدول الاســلامية

فلا يوجد فيها هـذا المنصب وانمـا توجد بهـا أمانة عامة يرأسها أمين عام •

ويلاحـظ كثرة المنظمات المتخصصة الاسـلامية وتداخـل الاختصاصات بينها مما يجعل الحاجة الى تنسيق العمل بينها ، مسألة ضرورية ، كما أن معظم هذه المنظمات لم تمارس عملا فعليا حتى الآن•

تم بحمد الله وتوفيقه في اول يناير ١٩٩٠

المحتويات

القسم الثانى

الكتاب الثالث

